

UNIVERSITÉ DE DIJON. — FACULTÉ DE DROIT

LE

MONOPOLE DE L'ALCOOL EN SUISSE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(Sciences politiques et économiques)

SOUTENUE DEVANT LA FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE DIJON

Le Vendredi 27 novembre 1903, à une heure et demie

PAR

Charles DANGEL

SOUS LA PRÉSIDENTE DE M. TRUCHY, PROFESSEUR

SUFFRAGANTS { M. MOULIN, PROFESSEUR.
M. VIGNES, AGRÉGÉ.

DIJON

LIBRAIRIE L. VENOT

1, place d'Armes, 1

1903

LE

MONOPOLE DE L'ALCOOL
EN SUISSE



Digitized by the Internet Archive
in 2026

UNIVERSITÉ DE DIJON. — FACULTÉ DE DROIT

LE
MONOPOLE DE L'ALCOOL
EN SUISSE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(Sciences politiques et économiques)

SOUTENUE DEVANT LA FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE DIJON

Le Vendredi 27 novembre 1903, à une heure et demie

PAR

Charles DANGEL

SOUS LA PRÉSIDENTE DE M. TRUCHY, PROFESSEUR

SUFFRAGANTS { M. MOULIN, PROFESSEUR.
 { M. VIGNES, AGRÉGÉ.



DIJON
LIBRAIRIE L. VENOT

1, place d'Armes, 1

—
1903

LE
MONOPOLE DE L'ALCOOL
EN SUISSE

INTRODUCTION

Le monopole de l'alcool fonctionne en Suisse depuis 1886. L'idée n'en est point nouvelle. Ce monopole exista dans notre ancienne France, en Angleterre au xvii^e siècle, en Espagne et en Russie au xviii^e.

Mais si d'autres nations avaient eu, avant la Suisse, le monopole de l'alcool, aucune ne s'était placée, en l'instituant, à son point de vue. Quand un pays établit chez lui un monopole, il invoque, pour le justifier, généralement des mesures de préservation sociale à prendre, soit en vue de remédier à un mal dont les ravages sont grands dans la nation, soit en vue de donner à la consommation des produits plus parfaits ou enfin de soustraire à des manipulations inex-

périmentées, les éléments d'une industrie dangereuse. Voici le soi-disant but de toutes les monopolisations. Le but réel est tout autre. Ce que l'on cherche plutôt aujourd'hui, et ce qui a toujours — ou presque toujours — dicté, en réalité, l'introduction d'un monopole au sein d'un peuple, ce n'est pas jusqu'à présent, malgré l'influence croissante du collectivisme, la centralisation des grandes industries entre les mains de l'État, c'est uniquement le point de vue fiscal, c'est-à-dire le désir de créer à l'État des sources nouvelles et abondantes de revenus. Aussi, peut-on remarquer que, dans les pays où cette préoccupation a seule dominé, on a obtenu des résultats à peu près négatifs au point de vue social.

Or, la Suisse n'a pas envisagé un seul instant le côté financier du monopole. Il était accessoire pour elle, comme le prouve le message très étudié du 20 novembre 1884, du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur l'étendue des ravages provoqués en Suisse par l'alcoolisme. On voulait combattre ce « fléau social » (Dr Legrain, *Un fléau social*) et on pensait lui trouver un remède dans le monopole que l'on considérait comme seul susceptible d'amener une réduction de la consommation excessive des alcools. A cet égard, le but assigné au monopole est bien social. Le monopole suisse revêt encore un autre caractère distinctif. A la différence du monopole russe, il est partiel, en ce sens qu'il n'embrasse que les

alcools industriels, laissant libre la production des alcools naturels. Il était, en effet, reconnu que, parmi les alcools, il y en avait qui étaient plus ou moins dangereux : les alcools de vin ou éthyliques sont les plus sains, ceux de pommes de terre ou amyliques les plus toxiques à cause de leurs essences empyreumatiques, aussi la Confédération soumettait-elle ceux-ci à la rectification qui était faite par des distilleries travaillant pour son compte. A ce titre, le but du monopole était également social, puisqu'il tendait à assurer aux consommateurs des produits meilleurs. Le monopole suisse a par conséquent bien été établi non dans un but de lucre, mais presque uniquement dans un but social : remédier à l'état social déplorable dont souffrait depuis longtemps la Suisse. Il est, peut-on dire, un type spécial parmi les monopoles du même genre qui existent ou ont existé.

Ce sont ces considérations qui nous ont invité à l'étudier. L'objet de cette étude devra démontrer que le monopole suisse de l'alcool est bien une mesure d'ordre social prise par le législateur pour atténuer — on ne pouvait prétendre à sa disparition, — l'alcoolisme. Nous nous placerons successivement dans cette étude à trois points de vue :

Dans une première partie, nous dégagerons les *causes* du monopole ;

Dans une deuxième partie, nous examinerons *l'établissement et le fonctionnement* ;

Enfin dans une troisième et dernière partie, nous en considérerons les *effets*.

Puis nous tirerons de cet examen une conclusion ayant quelque valeur sur la théorie du monopole de l'État en général.

PREMIÈRE PARTIE

CAUSES HISTORIQUES DU MONOPOLE

Les ravages de l'alcoolisme en Suisse donnèrent lieu à tout un mouvement antialcoolique qui se révéla sous la forme littéraire et surtout sous celle de vœux, pétitions et propositions émises pour attirer l'attention des pouvoirs publics sur les moyens de combattre le fléau. Cette lutte contre l'alcoolisme formera l'objet de notre chapitre premier. Nous envisagerons, dans un second, le régime des boissons antérieur à l'établissement du monopole. Enfin, dans un troisième et dernier chapitre, nous serons naturellement conduit à rechercher quels sont, en matière d'alcoolisme, les procédés employés à l'étranger pour réprimer l'abus de la consommation des boissons alcoolisées.

CHAPITRE PREMIER

Lutte contre l'alcoolisme en Suisse.

I. — Vœux, pétitions, propositions émises pour lutter contre l'alcoolisme.

C'est dans le message du Conseil fédéral en date du 20 novembre 1884 que celui-ci adressait à l'Assemblée fédérale au sujet des pétitions et postulats relatifs à la question de l'alcoolisme que sont énumérées de la façon la plus saisissante les causes qui rendirent nécessaire l'intervention de la législation pour réformer l'état de choses résultant des mesures appliquées jusqu'alors.

Le Conseil fédéral a été amené à étudier plus profondément la question de l'alcoolisme à la suite des vœux émis par les Chambres le 23 décembre 1881 et qui étaient les suivants :

1° « Le Conseil fédéral est invité à faire usage le plus tôt possible et de la manière qu'il jugera la plus convenable, de l'autorisation que lui confère l'article 2 de la loi fédérale du 9 juin 1879, d'élever les droits d'entrée sur l'eau-de-vie, l'alcool, etc. »

2° « Il est invité en outre à examiner s'il n'y a pas lieu de prendre, par voie d'entente avec les gouvernements cantonaux, des mesures pour restreindre la

consommation croissante et excessive de l'alcool, puis à présenter un rapport et des propositions à cet égard. »

La question de l'alcoolisme et de la réforme de la législation sur l'alcool était donc nettement posée.

Le Conseil fédéral se conforma au premier *desideratum* exprimé aussitôt après la conclusion du traité de commerce avec la France et promulgua deux arrêtés les 12 et 17 mai 1882, qui élevaient les droits d'entrée existants sur les alcools.

Le message du 20 novembre 1884 fut la réponse au second vœu émis à la fin de 1881 par l'Assemblée fédérale. Le Conseil fédéral, dans ce message, donnait un aperçu aussi fidèle que possible de la situation; il dénonçait qu'une partie de la population suisse était plongée dans l'ivrognerie par l'abus de l'alcool. Ce message, qui comprend plus de cent cinquante pages, est le document le plus important en la matière. C'est à lui que nous recourons principalement pour l'étude de la première partie de notre travail.

Une commission de la Société suisse d'utilité publique, qui avait déjà étudié la question de l'alcool, estimait que l'extension permanente de l'ivrognerie était due à l'accroissement du nombre des établissements débitant des boissons, augmentation qui elle-même était due à l'interprétation trop large qui fut donnée à l'article 31 de la Constitution fédérale (1). Mais comme nous le verrons plus loin, le message constate

(1) Art. 31. — La liberté de commerce et d'industrie est garantie dans toute l'étendue de la Confédération.

que l'accroissement constant de la consommation de l'alcool n'est pas dû uniquement à celui du nombre des établissements le vendant, mais bien à son introduction dans les mœurs et au besoin vital pour ainsi dire qu'éprouvent les populations de le consommer.

Quoi qu'il en soit, des vœux assez nombreux furent émis dans le but d'enrayer la progression du nombre des auberges et d'exercer un contrôle plus sévère sur elles.

D'autre part, l'intoxication causée par l'absorption de boissons alcooliques falsifiées — qui, d'ailleurs, était considérable et dont le danger était plus grand encore, parce qu'il n'était pas soupçonné des consommateurs — fit l'objet d'un vœu spécial ayant pour but de réprimer les abus de ce genre.

Enfin, en mai 1882, le grand Conseil du canton de Neuchâtel émet le vœu suivant :

« Le Conseil d'État est chargé de faire auprès des autorités fédérales les démarches nécessaires pour l'établissement d'un *impôt spécial sur la fabrication et l'importation des alcools*, en graduant cet impôt de manière que, frappés en raison inverse de leur qualité, les alcools soient d'autant plus imposés qu'ils vaudront moins. »

Puis en octobre de la même année, cette pétition est adressée au Conseil fédéral par l'Assemblée générale des pauvres de la caisse centrale de Courtelary, dans laquelle sont formulés les vœux suivants :

1° Revision et élévation du tarif sur l'importation des alcools;

2° *Restriction du commerce de l'eau-de-vie* qui jouit actuellement d'une liberté complète.

On le voit, c'est l'acheminement insensible vers la solution qui plus tard fut adoptée.

II. — Étude du message du 20 novembre 1884 (1).

La tâche du Conseil fédéral étant donc ainsi nettement définie, celui-ci rechercha les moyens de résoudre d'une manière pratique la question, mais, pour établir son rapport, le Conseil rencontra — en dépit du nombre important de ceux qui désiraient voir combattre le fléau énergiquement, — beaucoup de mauvais vouloir, et des divergences de vues se manifestèrent sur les moyens à employer. Il faut reconnaître, il est vrai, que la question était fort importante à tous les points de vue et n'était pas de celles qui se tranchent en un jour.

Mais c'est une des faiblesses humaines que celle nous incitant à voir nos propres idées meilleures que celles du voisin, et chose plus grave dans ses conséquences, à lutter pour la défense de nos intérêts particuliers. Il n'y avait donc pas lieu de s'alarmer outre mesure de ces divergences et le mieux était de rester immuable sur le principe; c'est ce que s'efforça de faire le Conseil fédéral.

Parmi les diverses opinions émises, il en est qu'il n'est point sans intérêt de citer.

(1) *Feuille Fédérale*, 1884, v p. 327 et suiv.

Le message du 20 novembre 1884 constate qu'une fraction pensait pouvoir remédier au mal dénoncé en laissant toute compétence aux cantons pour résoudre la question. Un vœu tend même à soustraire les auberges et la vente au détail des boissons spiritueuses aux effets de l'art. 31 de la Constitution.

D'autres pensaient — à la fois par politique et dans l'intérêt de la question — qu'il fallait, au contraire, étendre la compétence de la Confédération en se basant sur les expériences du passé qui avaient démontré que les cantons étaient parfaitement impuissants à lutter victorieusement contre le fléau et que seule, par conséquent, la législation fédérale pouvait atteindre le but poursuivi.

Enfin, une troisième opinion était celle prônant une entente commune entre les divers cantons afin de régler la production et la vente de l'eau-de-vie. En un mot, la réforme préconisée consistait à assujettir toutes les eaux-de-vie fabriquées ou importées en Suisse aux mêmes conditions et aux mêmes impôts. Mais des difficultés s'opposaient à la réalisation de ce plan et le message s'exprime ainsi à ce sujet :

« Pour qui se souvient des difficultés qui s'opposaient autrefois à la conclusion d'un concordat embrassant tous les cantons, il est évident que, depuis l'introduction du *referendum* et du droit d'initiative, un pareil concordat est devenu chose impossible. Les cantons A, B et C auraient le temps de modifier une ou deux fois leur législation sur les auberges ou sur la fabrication de l'alcool avant que les cantons Y et

Z en arrivassent à obtenir la ratification par le peuple et, dans l'intervalle, les cantons qui n'auraient rien fait encaisseraient le bénéfice de la fabrication, tandis que les autres auraient à supporter les inconvénients qui en résultent » (1).

Aussi, le Conseil, placé dans des alternatives ayant l'une comme l'autre pour conséquence de nécessiter la revision de la Constitution, se livra-t-il à une enquête approfondie dont nous allons analyser les résultats.

En juillet 1883, il adressa, afin de simplifier sa tâche, un questionnaire à tous les gouvernements cantonaux auquel ils répondirent dans la mesure de leurs moyens.

La question était d'une complexité fort grande en raison de la délicatesse du sujet à traiter et le Conseil s'attacha à démontrer avec clarté la situation faite au pays par l'abus des boissons alcooliques et fit ressortir ses dangers dès longtemps dénoncés d'ailleurs, mais jusque-là sans succès.

A. — ACCROISSEMENT DE LA CONSOMMATION.

Tout d'abord, le message constate l'accroissement de la consommation des boissons spiritueuses et débute par les chiffres des statistiques des importations.

Pour les vins, la moyenne annuelle de l'importation réelle, c'est-à-dire de l'excédent de l'importation sur l'exportation, se présentait comme suit :

(1) *Feuille Fédérale*, 1884, v. p. 351.

De 1851 à 1855	202.555 quintaux	
1856 à 1860	256.566	—
1861 à 1865	417.197	—
1865 à 1870	445.648	—
1871 à 1875	824.789	—
1875 à 1880	988.319	—
1881 à 1882	803.969	—

Les chiffres de l'importation des vins qui a lieu dans le « trafic rural des frontières », ne sont pas compris dans cette moyenne. Ils n'ont, d'ailleurs, été relevés que depuis 1876. Depuis cette époque, les excédents d'importation de ce chef sont comptés en moyenne à 21.000 quintaux par an. Enfin les vins en bouteilles accusent également pour une vingtaine d'années un excédent moyen de 4.000 quintaux par an. Ces 25.000 quintaux de supplément constituent, dit M. Gruger, dans son rapport sur l'industrie des hôtels à l'exposition nationale, la consommation annuelle des étrangers dans 1.002 établissements.

Les chiffres du tableau ci-dessus comprennent par contre les vins en tonneaux, fûts compris. Pour 1881 et 1882, l'importation nette calculée en mesure de capacité a été en moyenne de 675.000 hectolitres.

Quant aux alcools, eaux-de-vie, liqueurs et autres boissons distillées, l'excédent annuel moyen de l'importation sur l'exportation se chiffre :

De 1851 à 1855	35.588 quintaux	
1856 à 1860	38.331	—
1861 à 1865	46.260	—
1866 à 1870	46.491	—
1871 à 1875	92.317	—
1876 à 1880	115.750	—
1881 à 1882	129.998	—

Dans les deux tableaux envisagés, l'augmentation la plus considérable se remarque de 1871 à 1875, qui fut une période de spéculation. Toutefois, cette progression se continuera pendant les années suivantes, comme nous le verrons tout à l'heure.

De 1876 à 1883, le message établit que la moyenne annuelle de l'exportation s'est élevée à 126.408 quintaux et celle des exportations à 11.028 quintaux. Le chiffre d'importation ne tient pas compte des importations d'alcools dénaturés qui étaient soumis à l'ancien droit et dont le chiffre a été, du 21 mai 1882 au 31 décembre 1883, de 9.619 quintaux.

Le Conseil fédéral estime donc, en se basant sur ces chiffres, à 100.000 quintaux l'excédent annuel d'importation, soit 10 millions de litres d'alcools purs ou 20 millions de litres d'eau-de-vie.

Les importations de bières et de cidres étant insignifiantes, le message ne s'en occupe pas.

Passant à la production indigène des boissons spiritueuses, voici les renseignements recueillis par le Conseil :

Pour les vins, les données sont assez incertaines en raison du manque d'évaluations précises sur l'étendue des vignobles dans la plupart des cantons. La production moyenne de la Suisse est donc estimée à un million et demi au plus d'hectolitres de vins qui sont produits par 30.000 hectares de vignobles. Or, des diverses statistiques consultées par le Conseil, notamment sur les cantons de Zurich, Schaffouse, Argovie, Fribourg et Vaud, qui lui ont servi de bases d'évalua-

tions, il résulte que la production vinicole de la Suisse est restée ordinairement de 25 à 35 % au-dessous de la moyenne annuelle et que, par conséquent, elle s'est élevée à peine à un million d'hectolitres.

Quant aux cidres, la dégression constatée est encore plus considérable; par contre, la production de la bière était en augmentation assez importante. Alors, en effet, que durant les 15 années antérieures à 1875, la production s'élevait à peine à 36.000 hectolitres et l'importation annuelle à 20.000 hectolitres tout au plus, en 1875, la production indigène passe d'un coup à 742.000 hectolitres et l'importation à 75.200 hectolitres. En 1884, les chiffres des statistiques de la Société des Brasseurs suisses accusent une production de 1.009.000 hectolitres et une importation de 67.000 hectolitres contre un chiffre d'exportation de 17.000 hectolitres seulement.

Donc, alors que le chiffre des importations s'abaissait, celui de la production s'augmentait considérablement, l'incidence apparaît d'une manière très nette. Nous allons ainsi voir comment les populations suisses furent amenées à s'adonner à l'alcoolisme.

De 1871 à 1875, où l'on constate l'accroissement le plus frappant dans les importations, la spéculation avait fait rentrer des stocks énormes de spiritueux et ces stocks grandirent encore à partir de 1879, les Chambres fédérales ayant pris en principe une décision tendant à l'élévation des droits perçus sur les spiritueux. La preuve de cette assertion est faite par la décroissance — temporaire d'ailleurs — constatée

à partir du 21 mai 1882, date de l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions.

Si l'on considère, d'autre part, que le phylloxera avait causé des ravages immenses et que la production du vin en France, pays vinicole par excellence, s'était trouvée fortement diminuée et avait eu pour résultat de faire monter le prix de vente et enfin que la crise industrielle subie à cette époque par la Suisse, avait abaissé d'une façon très sensible le taux de ses achats, le vin étant donc devenu plus cher, plus rare et aussi de moins bonne qualité, le terrain était bien préparé pour l'alcool, boisson à laquelle les populations se livrèrent très facilement, et dès lors l'alcool se substitua au vin et entra dans les usages communs, conséquence des circonstances citées plus haut et qui fut puissamment aidée par la diminution importante de la production des vins suisses. Toutefois, ainsi que le dit le message, « il faut un accroissement considérable de l'importation et de la fabrication de l'eau-de-vie avant que l'on puisse seulement affirmer que la population suisse consomme autant de boissons alcooliques qu'elle en consommait dans les bonnes années. La contenance des bières suisses en alcool, étant à peine la moitié de celle des vins, l'augmentation de 270.000 hectolitres qui ressort des chiffres cités plus haut, relativement à la production de la bière, ne couvrirait qu'une partie du déficit causé par les vins ». En outre, la bière n'était propre qu'à la consommation pendant les travaux des champs; aussi, comme le dit le Conseil fédé-

ral, l'eau-de-vie s'imposait de plus en plus au maître comme à l'ouvrier, pour les repas intermédiaires. Les chiffres l'indiquent avec éloquence.

La production industrielle des boissons distillées en Suisse, s'élevait, en 1882, à 4.500.000 litres d'eau-de-vie et à 1.270.000 litres d'alcool, représentant en chiffres ronds 2.500.000 litres d'eau-de-vie (1). Le total de la production ressortait donc à 7 millions de litres d'eau-de-vie, non compris — naturellement — puisqu'elles figurent aux chiffres des importations, les diverses liqueurs alcooliques étrangères consommées en Suisse.

Dans ces conditions, le chiffre total de la consommation des boissons distillées, exprimé en eau-de-vie, serait d'environ 27 millions de litres, ce qui est énorme eu égard à l'importance de la population.

En effet, la consommation annuelle des boissons spiritueuses était calculée de la manière suivante en 1882, par tête d'habitant et en litre, dans les pays suivants :

Pays	Eau-de-vie à 50°	Vin	Bière
Canada	3,08	0,29	8,51
Finlande	3,30	» »	» »
Norvège.....	3,90	1 »	25,30
États-Unis.....	4,79	2,64	31,30
Grande-Bretagne et Irlande..	5,37	2,09	143,92
Autriche-Hongrie.....	5,75	22,40	21,10
France	7,28	119,20	21,10
Russie	8,08	» »	4,65
Suède	8,14	0,36	11 »
Allemagne.....	8,60	6 »	65 »
Belgique.....	9,20	3,70	169,20
Suisse.....	9,40	53 »	37,50
Pays-Bas	9,87	2,57	27 »
Danemark	18,90	1 »	33,33

(1) *Bulletin de statistique fédérale* de 1882.

Comme on le voit, la Suisse occupe une première place parmi les nations examinées pour la consommation des boissons spiritueuses en général et de l'eau-de-vie en particulier. Mais ce tableau, ainsi du reste que le fait remarquer le message, ne donne qu'une idée bien peu exacte de la consommation réelle par tête d'habitant et le calcul de la moyenne générale d'un pays dissimule l'étendue et la gravité du mal.

En réalité, pour obtenir la quantité effective moyenne, il faut — et cela est de toute rigueur, si l'on veut avoir une appréciation donnant le maximum de garantie d'authenticité — déduire la fraction qui ne consomme point ou qui consomme peu de ces boissons, et pour la Suisse cette fraction est importante puisqu'il était calculé qu'elle atteignait 32 % de la population ; par conséquent, les moyennes générales indiquées dans le tableau ci-dessus sont très sensiblement dépassées et c'est ce qui fait apparaître l'abus, d'autant qu'entre les statistiques et la réalité, il y a généralement une marge et qu'il convient d'augmenter plutôt que de diminuer le coefficient obtenu.

B. — CONSÉQUENCES DE L'ACCROISSEMENT DE LA CONSOMMATION ; L'ALCOOLISME ET SES EFFETS.

L'accroissement de la consommation, en particulier de l'alcool, ne fut malheureusement point sans répercussion sur la Suisse.

L'enquête minutieuse à laquelle se livra le Conseil fédéral lui permit de constater que l'exagération de la consommation cause de profonds ravages dans la population en donnant naissance à une maladie nouvelle qui, pour être moins apparente et violente au début, n'en est pas moins terrible par la suite dans ses effets. Elle montre avec évidence combien le fléau s'affirmait de plus en plus et combien il devenait urgent de diriger l'effort du législateur vers les réformes susceptibles de l'atténuer sinon de le faire disparaître. Enfin, elle veut montrer que le Gouvernement n'est point resté sourd à « la clameur angoissée de tous ceux sur qui pèse trop lourdement le poids de l'inutile vie, résultat du nombre trop considérable de petits verres absorbés (1) ».

Cette enquête a envisagé la question de l'alcoolisme au point de vue de ses conséquences physiques et morales. Elle a porté principalement sur l'armée et les maisons de santé durant une période s'étendant de 1877 jusqu'à 1884.

Nous adopterons aussi l'ordre d'étude que le rapport du Conseil fédéral a suivi.

Voici d'abord un tableau comparatif des exemptions prononcées à la suite de la visite sanitaire dans l'armée suisse pendant cette période de 1877 à 1884 :

(1) Séverine : article paru dans *L'Eclair* d'octobre 1898.

CANTONS	HOMMES INCORPORÉS				RECRUES	
	EFFECTIF de l'armée suisse en 1880	DÉCLARÉS IMPROPRES AU SERVICE			AYANT PASSÉ LA VISITE SANITAIRE	
		Total	Pour cause d'alcoolisme		Moyenne annuelle	Déclarés impropres au service
			Moyenne annuelle	0/00 de l'effectif		
			Moyenne annuelle	0/00 de l'effectif	Absolu	0/0
Zürich.....	24,604	327	13,3	0,05	1,067	32,3
Berne.....	37,733	756	20,0	0,31	2,243	38,8
Lucerne.....	10,664	205	19,2	0,13	439	33,8
Uri.....	1,521	30	1,4	0,59	54	30,0
Schwytz.....	5,547	71	12,8	0,7	182	31,8
Unterwalden-Haut.....	1,364	25	18,3	0,3	164	18,1
Unterwalden-Bas.....	1,411	13	9,2	0,22	25	16,7
Glarus.....	3,748	22	5,9	0,03	116	34,9
Zoug.....	2,003	38	19,0	0,05	361	28,6
Fribourg.....	9,396	158	16,8	0,20	67	42,8
Bâle-Ville.....	7,284	71	9,7	0,33	516	29,2
Bâle-Campagne.....	4,140	58	14,9	0,31	272	26,1
Schaffouse.....	4,967	37	11,1	0,12	146	25,5
Saint-Gall.....	3,652	27	10,1	»	163	28,9
Appenzell-Rhodes Ext.....	17,195	278	16,2	»	89	28,8
Appenzell-Rhodes Int.....	4,073	83	15,9	0,12	655	26,9
Grisons.....	1,132	149	17,8	0,01	202	30,0
Argovie.....	8,392	211	13,4	0,16	279	29,9
Thurgovie.....	13,735	155	18,8	0,05	642	30,6
Tessin.....	8,233	75	8,5	0,01	310	22,7
Vaud.....	8,817	262	11,3	0,29	192	31,2
Valais.....	23,835	122	17,3	0,10	828	40,0
Neuchâtel.....	7,046	132	17,6	0,21	430	35,0
Genève.....	7,502	82	11,4	0,15	451	25,9
Genève.....	7,184	82	11,4	0,15	199	32,8
TOTAL.....	227,184	3,422	15,1	35,0	29,247	9,585
				0,25		

Il ressort déjà d'une manière saisissante combien est néfaste l'abus de l'alcool. Si l'on considère que ce premier tableau ne vise qu'une catégorie toute spéciale d'individus et que sur une année 35 hommes incorporés sont déclarés impropres au service militaire à raison d'alcoolisme, c'est donc 1 % environ des déclarés impropres au service qui le sont pour cette cause.

Mais les effets du fléau se manifestent en proportion plus notable encore sur la moyenne des décès.

Dans le tableau ci-dessous on verra quels ont été, dans les différents cantons de la Confédération, le nombre des décès provoqués directement par l'abus des spiritueux durant le même laps de temps (1877-1884).

CANTONS	INTOXICATION alcoolique	ABUS des spiritueux	TOTAL	PAR AN sur 4000 hab.	SUR 4000 décès certifiés
Zurich.....	2	112	114	0,6	2,8
Berne.....	48	451	499	1,6	8,3
Lucerne.....	1	66	67	0,8	3,8
Uri.....	»	6	6	0,4	2,9
Schwytz.....	2	13	15	0,5	2,5
Unterwalden-Haut.....	»	7	7	0,8	4,3
Unterwalden-Bas.....	»	5	5	0,7	3,3
Glaris.....	1	5	6	0,3	1,9
Zoug.....	»	8	8	0,6	2,7
Fribourg.....	3	57	60	0,9	6,1
Soleure.....	7	81	88	1,8	10,1
Bâle-Ville.....	4	33	37	1,0	4,3
Bâle-Campagne.....	»	37	37	1,0	5,3
Schaffouse.....	2	14	16	0,7	3,3
Saint-Gall.....	3	51	54	0,4	2,0
Appenzell-Rhodes Ext.....	»	13	13	0,4	1,9
Appenzell-Rhodes Int.....	»	8	8	1,0	6,0
Grisons.....	1	19	20	0,4	2,7
Argovie.....	1	60	61	0,5	2,8
Thurgovie.....	3	9	12	0,2	0,9
Tessin.....	2	18	20	0,9	1,3
Vaud.....	14	119	133	0,1	5,8
Valais.....	1	5	6	0,1	1,3
Neuchâtel.....	1	131	132	2,1	10,2
Genève.....	4	97	101	1,7	7,5
SUISSE.....	100	1.425	1.525	0,89	4,75

Ici nous voyons qu'en ces sept années envisagées (1), il y a eu 1.525 décès causés tant par l'intoxication alcoolique que par l'abus des spiritueux; par an, c'est donc 254 décès qu'il faut compter qui ont été provoqués par l'alcool, soit presque un décès par 1.000 habitants et 5 décès sur 1.000 certifiés. Mais ces chiffres, comme ceux de la consommation moyenne des spiritueux par tête d'habitant que nous avons examinés plus haut, ne sont pas non plus l'expression de la vérité et ne représentent que les cas de mort « flagrants », reconnaissables à première vue.

Plus sincères seraient-ils, s'ils étaient établis d'une façon générale comme à Bâle, et le rapport du Conseil fédéral cite l'exemple de ce canton où les médecins mentionnent spécialement tous les décès causés directement ou indirectement par l'alcoolisme. En procédant ainsi, on trouve que dans le canton de Bâle il y a eu, au cours de l'année 1878, les décès ci-dessous indiqués par suite de l'abus des spiritueux :

AGE AU DÉCÈS	HOMMES	FEMMES		
30 à 40 ans.....	8	1	soit 13,3 ‰	} du total des décès de la classe d'âge respective
40 à 50 ans.....	6	1	soit 12 ‰	
50 à 60 ans.....	4	»	soit 7,7 ‰	
Soit de 30 à 60 ans	18	2	soit 11,1 ‰	

Il est de toute évidence que la moyenne se fût singulièrement accrue si tous les cantons avaient procédé avec la même méthode pour la définition des

(1) De 1877 à 1883.

décès d'alcooliques. Mais ce n'est pas tout et l'influence de l'alcoolisme se retrouve encore dans les suicides. Bien qu'on n'ait pas défini d'une façon absolue les causes des suicides, il est indéniable, — et, d'ailleurs, le message le fait fort justement remarquer — que « la fréquence des morts volontaires peut être considérée comme un symptôme de ce vice ». Il a été constaté par la statistique que la Suisse était l'un des pays où le suicide est le plus répandu, ainsi qu'il appert des chiffres ci-dessous :

Années	Suicides par an	Par million d'habitants
1871 à 1880	633.....	227
1881	673.....	236
1882	688.....	239

Deux pays seuls prennent à la Suisse ce triste record : le Danemark avec 273 et la Saxe avec 384 par million d'habitants.

Si l'on ne veut pas imputer uniquement à l'alcoolisme la progression des chiffres précités, il est au moins curieux de constater que la recrudescence des suicides se manifeste au moment même où s'accroît très sensiblement la consommation de l'alcool dans le pays. Le message regrette que le pays qui, à la suite de la guerre franco-allemande, avait doublé ses importations de spiritueux, n'ait pas su les restreindre ensuite, quand les mauvaises années étaient venues. « Il eût fallu, dit-il, se soumettre aux circonstances et savoir oublier les besoins nouveaux qu'on s'était créés, alors une telle situation eût pu être évitée. »

Enfin, une nouvelle et éclatante preuve des rava-

ges causés par l'alcoolisme nous est fournie par la statistique des hospices d'aliénés. 14 établissements existaient à cette époque en Suisse qui étaient destinés à recevoir les malades. Or, d'après le *Journal de statistique suisse*, il ressort que sur 7.362 personnes admises dans ces hôpitaux, pendant la période de 1877 à 1881, 923 étaient atteintes d'alcoolisme :

	Total des admissions	Atteints d'alcoolisme
Hommes :	3.874.....	825.... soit 21.30 %
Femmes :	3.488.....	98.... soit 2.81 %
	<u>7.362.....</u>	<u>923....</u> soit 12.54 %

La propension du mal paraît bien mieux encore par les chiffres des époques antérieures. En effet, on va voir dans le tableau ci-dessous quelle est la proportion d'alcoolisés reçus dans les trois hospices suivants :

ANNÉES	SAINT PENNINSBERG		VALDAN		ROSEGG	
	HOMMES	FEMMES	HOMMES	FEMMES	HOMMES	FEMMES
	%	%	%	%	%	%
1850 à 1860	10,5	0,8	5	»	»	»
1861 à 1870	14,1	1,2	5,3	»	8,4	2,8
1871 à 1882	23,1	3,0	13,9	1,1	30,2	7,4

Les statistiques du canton de Bâle sont moins inquiétantes, les voici :

ANNÉES	HOMMES	FEMMES
De 1842 à 1850	15,3 ‰.....	4 ‰
1851 à 1860	17,8 ‰.....	2 ‰
1861 à 1870	19,6 ‰.....	0,9 ‰
1871 à 1880	44 ‰.....	5,7 ‰

Les effets déprimants de l'alcoolisme se retrouvent encore dans les rapports judiciaires, mais les indications de ce côté sont forcément très incertaines en raison des vingt-cinq législations qui régissent les divers cantons suisses. Néanmoins, le Conseil fédéral a réussi à établir que la proportion des détenus emprisonnés sous l'influence de l'alcoolisme était de 40 % au total (43 % d'hommes et 23 % de femmes). Quant aux maisons de correction, il a pu déterminer que 45 % des jeunes garçons et 50 % des jeunes filles étaient issus de parents, dont l'un au moins, sinon les deux, était adonné à la boisson.

Les effets du fléau se manifestent aussi dans les statistiques de l'indigence. Pour quelques-uns des principaux cantons, le Conseil a pu établir que, dans le canton de Berne par exemple, qui a le régime de l'assistance dans les hospices au lieu de celle à domicile — il y avait sur 16.916 assistés 2.003, soit 12 %, qui étaient tombés dans la misère par suite de leur intempérance. Dans le canton de Vaud, la proportion des assistés venus à cet état pour cause d'alcoolisme était de 8,7 %; à Saint-Gall, elle ressort à 14,3 %.

Ainsi c'était un troublant problème social qui se posait.

La répercussion du mal était profonde dans la population comme il est facile de s'en rendre compte par ce qui précède. Et il faut observer que ne sont jusque-là mises à jour que les « conséquences flagrantes de l'alcoolisme. » Il en est une autre encore moins apparente, mais plus terrible, c'est l'héré-

dité. En effet, plus que dans toute autre circonstance physiologique, la trace de l'alcoolisme se retrouve plus évidente, et est pour beaucoup atavique. En Suisse, notamment, on la constate sur une très forte proportion de malades.

Le message n'exagérerait donc pas, lorsqu'il imputait à l'eau-de-vie et à ses succédanés de qualité inférieure, comme par exemple le « schnaps », l'état désastreux des conditions physiques et morales des individus. Mais à quoi attribuer cet abus de l'alcool?

C. — CAUSES DE L'ACCROISSEMENT DE LA CONSOMMATION.

L'accroissement du nombre des auberges auquel on imputait seul à ce moment la propension du fléau de l'alcoolisme, n'est pas simplement dû à l'accroissement de l'ivrognerie, mais tient à d'autres causes. Certes, comme le disait M^{re} Egger, évêque de Saint-Gall, « le jour où l'on consommerait à l'auberge du thé, du sirop ou du lait, elle cesserait d'être un danger social (1) ».

Les conditions sociales ont exercé une importante influence sur l'état de choses dont la Suisse souffrait. L'origine du fléau est surtout, croyons-nous, dans l'emploi fait de l'alcool pour l'usage domestique. C'est ainsi que l'enquête poursuivie par la commission chargée d'étudier la répression de l'alcoolisme constate l'abaissement de la consommation du lait

(1) Das Vertshaus, Ausartung und Seine Reform. — Saint-Gall, 1897, page 22.

dans les principaux pays et l'augmentation de celle des spiritueux. Elle remarque en même temps que les auberges et cabarets débitent plus de vin que d'eau-de-vie, ce qui prouve bien que l'alcool est consommé dans les domiciles privés, qu' « il est devenu un besoin vital » pour la population. C'est, selon le message, « dans le ménage que cette habitude a pris naissance, du moins dans les campagnes, et non pas au cabaret, quoique le débit de celui-ci en profite. Cette habitude n'est pas le fruit de la nécessité, mais celui d'un industrialisme exagéré... Une conséquence de cet industrialisme, c'est que le paysan a fini par vouloir fabriquer lui-même l'eau-de-vie de son ménage, malgré le prix déjà si bas de ce piètre succédané du lait ».

L'inspecteur des fabriques, M. Schuler, a, de son côté, démontré que l'ouvrier industriel eût été à même de se nourrir d'une manière plus rationnelle qu'en demandant ses forces aux boissons alcooliques, sans augmentation de dépenses, si la majoration (1)

(1) Les majorations signalées par M. Schuler se répartissent, notamment dans la ville de Berne, de la manière qui suit :

	1845-1850	Moyenne des 5 années 1878-1882
Viande de bœuf ... 1/2 kilog.	0,38	0,76
— veau ...	0,36	0,68
— mouton. ...	0,35	0,70
Pain bis	0,34	0,39
Et dans la ville de Bâle :	1840-1842	1880-1882
Viande de bœuf ... 1/2 kilog.	0,34	0,59
— veau ...	0,25	0,75
Pain bis	0,15	0,20
Beurre.....	0,78	1,30

qu'ont subie les prix des denrées alimentaires et des autres produits animaux que doit payer fort cher le petit consommateur, n'avait frayé la voie à l'eau-de-vie (1).

D'autre part, si la fréquence considérable des auberges avait effectivement pour cause principale soit un article mal conçu de la Constitution fédérale, soit une interprétation erronée de cet article, le Conseil fédéral aurait pu mettre un terme non seulement à l'augmentation des auberges, mais à l'abus des boissons et cela à la satisfaction générale.

Or, il ressort des documents insérés dans le rapport du Conseil fédéral, que la consommation croissante des boissons alcoolisées, surtout de l'eau-de-vie, la plus mauvaise de toutes, tient à des causes plus profondes, étant donné que les effets de l'ivrognerie se manifestent avec plus d'intensité dans les cantons où l'on trouve relativement le moins d'auberges.

Le tableau que nous reproduisons ci-contre fait apparaître très clairement la sincérité de cette assertion, car il embrasse une période assez longue pour que les observations qui s'en dégagent puissent être prises en considération et avoir une valeur qu'il devient dès lors difficile de contester. Voici les chiffres :

(1) Schuler : *Des divers modes d'alimentation des classes ouvrières en Suisse et de leur influence sur le développement de l'alcoolisme*, Berne, 1884, p. 36.

Or, si l'on considère, par exemple, que le nombre des décès, sur 1.000 morts, causés par l'abus des boissons alcooliques, est seulement de 1,3 par 1.000 habitants pour le canton du Valais, qui avait, en 1882, six établissements par 1.000 habitants, destinés à la consommation des boissons, alors que la proportion est de près de 9 décès (sur 1.000 morts) à Berne, qui ne renfermait que quatre établissements par 1.000 habitants; on voit que ce n'est pas à tort que l'on prétend que les ravages de l'alcoolisme sont plus grands dans les cantons où les auberges sont moins nombreuses. On le comprendra encore mieux par le tableau récapitulatif ci-dessous :

Cantons	Proportion sur 1000 décès causés par l'alcool	Nombre de débits de boissons par 1000 habitants
Tessin	1,3	10
Valais	1,3	6
Appenzel { R. extérieur	1,9	10
{ R. intérieur	6,0	12
Thurgovie.....	0,9	12
Glaris	1,9	9
Uri	2,9	8
Zurich	2,8	8
Saint-Gall	2,0	8
Schwitz.....	2,5	12
Zug	2,7	10
Argovie.....	2,8	6
Lucerne.....	3,8	5
Schaffouse	3,3	9
Bâle-Campagne.....	5,3	8
Berne.....	8,3	4
Fribourg.....	6,7	5
Genève	7,5	15
Soleure	10,7	8
Neuchâtel	10,2	9

Sauf pour Genève (1), dont le chiffre des établissements a beaucoup grandi, on remarque qu'en effet les plus faibles proportions appartiennent, dans la majorité des cas, aux cantons possesseurs de nombreux débits de boissons.

Aussi le message estime-t-il que les réformes restrictives relatives à l'accroissement des auberges ne sauraient guère être apportées par une revision de la Constitution fédérale. Cet accroissement n'est pas le résultat de la Constitution. C'est à tort, par conséquent, que l'on a cru qu'avant la mise en vigueur de la Constitution fédérale de 1874, la plupart des lois cantonales sur les auberges contenaient le principe du « nombre normal », c'est-à-dire fixaient le nombre de ces établissements.

Seule, la loi bernoise du 4 juin 1852 est celle qui, de toute la Suisse, renferme cette expression du nombre normal. Cependant cette loi fut bien incomplète et donna lieu à des irrégularités criantes. Le Gouvernement lui reprocha même d'avoir provoqué la création de débits clandestins, en sorte que beaucoup de localités n'avaient pu y remédier qu'en étendant le nombre normal. A cet égard, le rapport de gestion de l'exercice 1871 n'est pas moins catégorique :

« Si l'industrie des auberges était libre, on pourrait admettre que leur nombre augmenterait considérablement au début, mais au bout de quelques années, celles qui deviendraient superflues, tomberaient

(1) Il est à remarquer que Genève est une ville cosmopolite.

d'elles-mêmes, de sorte qu'en fin de compte, il ne resterait que celles nécessaires aux besoins existants » (1).

Mais si les auberges n'étaient pas, semble-t-il, la cause absolue de l'alcoolisme, elles en étaient l'effet et aidaient à sa propagation. Le Gouvernement chercha alors à les imposer dans de lourdes proportions afin d'en diminuer le nombre et de donner aux recettes du Trésor une plus grande ampleur. Ce but, les législateurs ne l'atteignirent point. Ils voulaient frapper les tenanciers d'auberges et il arriva que ce furent les consommateurs qui s'en ressentirent dans le renchérissement des consommations et la mauvaise qualité des produits débités. Ils ne furent également pas plus heureux, comme nous allons le voir dans le chapitre suivant, en édictant des droits et lois sur les boissons.

(1) Rapport de gestion de 1871, p. 23.

CHAPITRE II

Régime des boissons antérieur à l'institution du monopole.

L'accroissement extraordinaire de la consommation des alcools en Suisse et l'incertitude de ses causes amenèrent les gouvernements fédéraux et cantonaux à prendre diverses mesures fiscales et législatives pour combattre le fléau dont les ravages étaient profonds. Nous étudierons ici, pour compléter notre exposé des origines du monopole, successivement avec la première section les droits fédéraux et cantonaux sur les boissons et avec la seconde la législation fédérale et cantonale sur les boissons.

I. — Droits fédéraux et cantonaux sur les boissons.

La consommation des boissons était grevée de droits multiples dont l'assiette, variant de canton à canton, était fort complexe.

Aux droits fédéraux perçus pour le compte de la Confédération sur les boissons importées venaient se superposer d'autres droits cantonaux, locaux ou de districts dont les incidences répétées, en ce qui con-

cerne les vins principalement, étaient telles que, dans certains cantons, un litre de vin vendu au détail se payait aussi cher et quelquefois plus cher que l'eau-de-vie!

Seize cantons ou demi-cantons percevaient pour leur compte des droits d'entrée (ohmgeld). Les boissons indigènes bénéficiaient généralement d'un tarif de faveur.

Voici le tableau des droits perçus par ces cantons à titre d'ohmgeld :

	VINS		CIDRES		BIÈRES		ALCOOLS	
	Suisses	Etran-gers	Suisses	Etran-gers	Suisses	Etran-gères	Suisses	Etran-gers
	fr.	fr.	fr.	fr.	fr.	fr.	fr.	fr.
Gouvern' fédéral....	» »	4 17	» »	1 78	» »	4 17	» »	19 84
Berne.....	4 50	5 30	1 »	2 »	2 »	2 50	39 »	43 »
Lucerne.....	9 30	10 60	2 »	2 »	1 30	2 »	28 »	33 30
Uri.....	5 »	6 »	2 »	2 »	2 »	2 »	15 »	20 »
Unterwalden { Haut	2 80	3 75	» 93	» 93	» 93	» 93	10 93	16 »
Bas.....	2 »	4 »	2 »	2 »	2 »	2 »	10 »	10 »
Glaris.....	1 45	2 90	» 20	» 20	» »	» »	15 »	15 »
Zug.....	1 33	3 33	» 66	» 66	1 33	1 33	» »	» »
Fribourg.....	4 80	8 »	4 80	8 »	2 »	8 »	19 30	23 30
Soleure.....	5 66	6 66	» 66	6 66	» 66	2 66	24 30	27 »
Bale { Ville.....	» »	» 63	» »	» »	» »	» 65	» »	(a)
» » Campagne ..	» »	1 »	» »	1 »	» 50	» 70	20 »	20 »
Grisons.....	» »	2 86	» »	» »	1 43	2 02	9 72	13 39
Argovie.....	1 »	4 »	1 »	2 »	1 »	2 »	5 »	10 »
Tessin.....	» »	3 10	» »	5 71	» »	5 71	» »	5 65
Vaud.....	» »	3 57	» »	» »	» »	2 38	» »	11 90
Valais.....	» »	5 24	» »	» »	» »	5 24	» »	11 90
Genève-Ville.....	2 33	3 26	2 »	2 »	3 70	3 70	20 »	20 »
Carouge-Ville.....	2 »	3 »	1 »	1 »	3 »	3 »	6 »	6 »

(a) Tarif *ad valorem* uniforme de 10 % constaté sur la représentation des factures.

Quatre cantons imposaient l'eau-de-vie à la fabrication, perception qui n'avait d'importance que dans le canton de Berne. En outre, six cantons et demi-cantons frappaient les boissons de droits de consommation et dix-huit cantons ou demi-cantons soumet-

taient les auberges et autres lieux de débit à des droits de patente et de vente en détail. Voilà pour les droits cantonaux.

Les droits pour le compte des districts ne se percevaient que dans un seul canton, celui de Schwytz, sous la forme de patentes d'auberges.

Des droits communaux étaient perçus dans onze cantons ou demi-cantons.

Enfin deux communes : Genève et Carouge-Ville, imposaient les boissons dans leurs tarifs d'octrois.

En résumé, il y avait en Suisse :

1° Des droits d'entrée fédéraux, cantonaux et locaux (octroi);

2° Des droits de consommation et de fabrication cantonaux ;

3° Des droits de patente et autres droits de vente en détail, cantonaux, de districts et communaux.

Les chiffres ci-dessous donnent les résultats des diverses perceptions pour l'année 1882 :

Droits d'entrée	{ fédéraux	4.052.400 ^f
	{ cantonaux (ohmgeld)	3.370.882
	{ communaux (octroi)	528.600
Droits de consommation cantonaux . .		593.400
Droits cantonaux de fabrication sur l'eau-de-vie		95.100
Droits de patente et autres	{ cantonaux	1.847.000
	{ de districts	37.900
	{ communaux	358.500
Total		<u>10.883.782</u>

Dans ce total, la part de la Confédération a été de		4.052.400
Celle des cantons de		5.811.282
Celle des districts de		37.900
Et celle des communes de		982.200
Soit		10.883.782
Les ohmgeld { cantonaux		3.370.800
{ communaux		528.600

qui avaient, en 1882, donné un produit brut de 3.899.400
furent supprimés à partir du 1^{er} septembre 1887.

Leur produit moyen net calculé de 1880 à 1884 a été évalué par le Conseil fédéral à 3.622.000 francs.

Voilà donc quel était le régime fiscal des boissons spiritueuses et alcools avant l'apparition du monopole.

II. — Législation fédérale et cantonale sur les boissons.

Le gouvernement fédéral et les gouvernements cantonaux ne se bornèrent pas seulement à frapper de droits élevés l'alcool pour en empêcher la consommation en trop grande quantité, ils s'efforcèrent encore par diverses mesures législatives d'empêcher la consommation des produits spiritueux de mauvaise qualité.

On peut se faire une idée de cette qualité en lisant

le rapport du docteur Lindt, publié en 1868, sur la fabrication de l'alcool dans le canton de Berne. Parmi les 37 établissements qu'il a visités, le docteur Lindt n'a trouvé qu'une seule distillerie dont les produits ne continssent pas une quantité plus ou moins considérable de cuivre et d'huiles odorantes (1).

Ces petites distilleries ne sont pas, dans de telles conditions, sans exercer une funeste influence sur la santé et même la moralité publiques. A ce sujet, le docteur Schild signale, dans une brochure parue vers 1870, que la consommation de l'eau-de-vie s'est accrue dans des proportions effrayantes au sein des familles de paysans, car ces distilleries inondaient de leurs produits de qualité plus que douteuse, le pays qu'elles habitaient ainsi à boire constamment de l'eau-de-vie.

La législation cantonale, en dépit des efforts tentés en vue de supprimer ou de restreindre la production indigène, resta toujours impuissante et, les mesures qu'elle prit dans cet ordre d'idées durent même être abrogées pour des raisons multiples, principalement à cause de la contrebande qu'elles avaient pour conséquence de développer. La législation fédérale fut-elle plus heureuse dans cette lutte contre l'alcool?

En mai 1869, une loi intervint sur la fabrication de l'eau-de-vie et de l'alcool, qui soumettait la fabrication des boissons distillées à l'autorisation du gouverne-

(1) Dr Lindt : Rapport sur les dangers de la mauvaise distillation, Berne, 1868, p. 41.

ment, fixait les conditions que devaient présenter les locaux et les appareils de distillation pour donner de bons produits, et punissait de fortes amendes ceux qui ne conservaient pas leurs locaux et matériel en bon état ou qui fabriquaient des boissons nuisibles. En outre, cette loi établissait pour les « distilleries industrielles » (1) un droit de fabrication variant de 10 fr. à 5.000 francs.

Pour la fixation de ce droit, le décret d'exécution du 9 mars 1870 répartissait les établissements par classes selon les quantités annuelles qu'ils produisaient et les imposait en moyenne à 5 centimes le pot (2). Une ordonnance du 5 avril 1873 avait trait aux dispositions concernant l'autorisation, l'installation, l'exploitation et le contrôle des distilleries, mais les bons résultats qu'on eût pu attendre de cette réglementation ne se produisirent pas car elle ne renfermait pas de mesures suffisamment précises à l'égard des « distilleries non industrielles » et prévoyait seulement des inspections facultatives de ces établissements.

Enfin, une autre loi de 1869 sur le commerce des boissons spiritueuses soumettait ce commerce à un droit annuel de 50 à 100 francs. Quant à la vente au détail, c'est-à-dire en quantités inférieures à cinq pots, elle était exclusivement « réservée aux auber-

(1) On désigne sous l'expression de distilleries industrielles celles qui produisent plus de 100 pots par an.

(2) Le pot est une mesure équivalente à un litre.

gistes et aux personnes médicales autorisées par la loi, ainsi que, sans autorisation spéciale, aux distillateurs qui ne vendaient que les produits de leur crû. »

Là, encore, le but poursuivi ne fut pas atteint et le gouvernement se plaignit de l'application mauvaise de ces lois et ordonnances.

De louables efforts furent alors faits par le gouvernement pour arriver à un résultat plus satisfaisant. En 1874, il établit, à l'aide d'une subvention de l'État, une distillerie modèle sur le principe de l'association, mais il n'est point suivi dans cet exemple et en 1876, le département de l'intérieur est obligé de reconnaître dans un rapport adressé au gouvernement et au Grand Conseil que les assertions du docteur Schild, tout en étant exagérées, ne sont pas dénuées de fondement et ce rapport contient aussi l'aveu des inconvénients signalés par le docteur Lindt et qui sont, d'ailleurs, loin d'avoir disparu. « On connaît les poisons minéraux comme le vert-de-gris, les sels de plomb, etc., que renferme l'eau-de-vie. Or, dans les distilleries industrielles, il n'est pas rare que les experts de l'État constatent la présence de ces poisons.... Mais qui analyse les 1.200.000 pots d'eau-de-vie qui sortent chaque année des milliers d'alambics des distilleries domestiques et qui sont destinés à la consommation? (1) ». Et les arguments et les preuves se pressent pour démontrer la situation plus que mauvaise du pays à l'égard de la production de l'alcool.

(1) Lindt, *op. cit.*, p. 42.

C'est ainsi que la maladie bovine connue sous le nom de « schlempenmanke », et que le gonflement des fromages qui se produit quand le lait employé pour leur fabrication provient de « vaches fourragées avec de la rinçure de distillerie », ne sont que les conséquences d'un maniement malpropre et d'une distillation imparfaite des matières fermentées.

Les lois qui suivent celle de 1869, comme la loi du 4 mai 1879, quoique marquant un progrès par l'institution du contrôle des distilleries et la fixation à 15 litres du minimum de la vente au détail des boissons distillées restent encore insuffisantes. La loi du 11 mai 1884 qui soumet toute distillation de pommes de terre, céréales, betteraves et autres substances farineuses ou saccharines aux prescriptions relatives à la distillation industrielle, c'est-à-dire au paiement des droits dont étaient exempts les distillateurs non industriels semblait devoir être efficace, mais le Conseil fédéral estime qu'elle ne peut réduire le nombre des petites distilleries.

Devant cet aveu de l'impuissance législative proclamée par le Conseil fédéral, il faut admettre que l'eau-de-vie restera en Suisse ce qu'elle est et qu'elle continuera à y être consommée à profusion, étant donné qu'elle ne peut songer à concurrencer les produits étrangers et que les fabricants trouvent toujours les moyens de l'écouler. A cet égard, une circulaire du 25 janvier 1884, du Département de l'Intérieur aux préfets, constate que « beaucoup de distillateurs éludent la loi en débitant la quantité minimum prescrite par

la loi, c'est-à-dire 15 litres, non pas en une seule fois, mais en plusieurs fois. Il va sans dire que de cette façon, le but de la loi, qui est de restreindre le commerce en détail des spiritueux, devient illusoire et que ce genre de débit ne doit pas être toléré ».

Comme on le voit, les efforts qui ont été tentés — les plus grands par le canton de Berne — n'ont pas réussi à diminuer le mal. Les autres cantons essayèrent bien, à différentes reprises, d'édicter des dispositions restrictives, mais ou elles échouèrent devant le peuple ou elles ne donnèrent pas les résultats espérés.

Ce qu'il faut donc avant tout considérer, c'est que la question qui se posait était presque exclusivement « d'ordre social » et que la Suisse n'était pas un pays producteur, mais consommateur. Et le message résumait de la manière suivante la situation :

« Les conséquences les plus funestes de la boisson, au point de vue sanitaire, sont celles produites par les boissons spiritueuses les plus concentrées, c'est-à-dire par les boissons distillées, mais ce n'est pas l'alcool absolu qu'elles contiennent qui agit comme poison car l'alcool pur qui provient de la distillation, est le même pour toutes les matières premières. L'exemple des pays du nord de l'Europe nous prouve qu'on peut extraire des pommes de terre, des céréales, du maïs, qui fournissent par les procédés ordinaires de distillation l'eau-de-vie la plus mauvaise, un alcool absolu qui sert à préparer des boissons inoffensives pour la santé et que ces

boissons ne sont pas consommées en quantités aussi excessives quand la vente en est soumise à des mesures rationnelles. Si la fabrication et la vente se pratiquaient de même en Suisse, non seulement nous n'aurions pas à déplorer les ravages de l'eau-de-vie, mais nous pourrions employer au profit de notre industrie laitière des résidus de distillerie en plus forte quantité et de meilleure qualité qu'avec le système actuel.

« La première cause du mal est la qualité de notre eau-de-vie. Par les procédés insuffisants et irrationnels de distillation qui sont employés par notre petite industrie, on obtient une eau-de-vie mélangée d'huiles odorantes toxiques; c'est un sombre avenir qui s'ouvre devant nous, si nous ne parvenons pas à supprimer cette fatale boisson et à la remplacer par une autre plus inoffensive.

« L'action isolée des cantons est trop faible pour remédier au mal. Il est déjà bien difficile, dans certains cantons, de faire accepter des lois qui frappent les produits indigènes d'un impôt modéré et il est moins possible encore d'établir, pour tous les cantons, une législation uniforme. Le contrôle des denrées alimentaires qui est exercé avec succès contre la falsification du lait, du vin et des aliments, a prouvé son impuissance vis-à-vis de l'eau-de-vie. Comment contrôler les produits fabriqués par des milliers de distilleries, lorsque les impôts qu'elles paient ne couvrent pas seulement les frais de contrôle? Et où sont les tribunaux qui condamneront

des distilleries pour avoir produit une boisson qui n'est pas le résultat inévitable d'une fabrication autorisée par la loi ?

« Mais si la fabrication de l'eau-de-vie est contraire à tous les principes de la police sanitaire, la vente se pratique également au défi de toutes les lois. La législation a réussi à restreindre la vente en détail du vin et de la bière qui ne sont pas nuisibles de leur nature, mais elle n'a pas réussi à limiter la vente du poison amylique aux auberges et aux vendeurs patentés, auxquels on attribue néanmoins tous les désastres causés par l'eau-de-vie. D'après la statistique que nous avons établie, il n'y aurait dans toute la Suisse, à l'exception du canton de Genève dont les indications manquent, que 2.096 distilleries industrielles, ainsi que 3.489 personnes exerçant la vente en détail de l'eau-de-vie sans tenir un débit de boissons. Heureux serions-nous, si le nombre de ces dernières n'était pas en réalité plus grand que celui des aubergistes ! Lorsque, parfois, un infortuné distillateur de gentiane est condamné à l'amende pour vente illicite, l'opinion publique s'en indigne, tant il est notoire qu'on peut acheter partout de l'eau-de-vie en détail sans avoir recours au cabaret ou au vendeur autorisé. C'est ainsi que l'on voit le vin et la bière presque inaccessibles à l'ouvrier qui en aurait besoin pour se réconforter, tandis qu'on peut se procurer partout, et à des prix dérisoires, une boisson fatale à la santé ! Voilà les effets économiques, physiques et moraux de nos petites distilleries qui défient l'auto-

rité des cantons qu'elles infestent et contre lesquelles ceux-ci réclament de plus en plus instamment, sans distinction de partis, l'intervention de la Confédération (1) ».

Envisageant ensuite les mesures à prendre contre l'alcoolisme, le message constate qu'il semble ressortir de l'enquête que l'accroissement de la consommation des boissons spiritueuses n'est pas justement caractérisé par l'expression « accroissement de l'ivrognerie. » et que l'on ne peut procéder à l'encontre de ceux qui fabriquent ou débitent ces boissons, de la manière dont on agirait vis-à-vis des instigateurs ou des complices d'un crime ou d'un délit.

L'État ne peut donc agir directement sur les fabricants ou débitants de boissons, d'autant plus que les boissons spiritueuses, quand elles ne sont pas le résultat d'une industrie illicite, ont leur place à côté des denrées alimentaires et que ceux qui les produisent ou les vendent veulent — c'est leur droit — être traités à l'égal de ceux qui se livrent à des opérations analogues sur d'autres aliments, par exemple le pain et la viande. Si l'État intervenait dans l'un ou l'autre de ces domaines, on pourrait se demander s'il ne veut pas rétablir des prescriptions semblables à celles des temps passés ou fixer à chaque citoyen, de par la loi, selon son état de fortune, la somme des besoins qu'il est autorisé à avoir. Or, il ne faut pas oublier aujourd'hui, dit le message, « que ce n'est plus l'État qui

(1) *Feuille fédérale*, 1884. V. p. 402 et suivantes.

fixe les besoins du citoyen, mais bien celui-ci qui fixe ceux de l'État. »

Il n'en est pas moins indéniable que le fléau doit être combattu autant par la société tout entière que par les lois et ordonnances. L'initiative privée doit s'exercer dans la plus large mesure possible en détachant des boissons alcooliques la population par la création de différentes œuvres comme les cantines publiques, les salles de lecture, etc. Mais l'expérience a prouvé que ces dérivatifs étaient insuffisants, comme elle a prouvé que les mesures prises jusqu'à là par les cantons contre l'accroissement des auberges avaient été impuissantes. C'est là, d'ailleurs, un fait qui n'est pas isolé et spécial à la Suisse. La loi néerlandaise de 1881 qui fixait le nombre des cabarets proportionnellement au chiffre de la population ne constate, comme nous le verrons plus loin, aucun abaissement de la consommation. Au surplus, et nous le répétons avec le message, ce n'est pas dans le nombre toujours croissant des auberges que résidait uniquement le mal, mais bien dans l'introduction de la consommation de l'eau-de-vie au sein des foyers, et qu'il est impossible d'attaquer directement.

En présence de cette circonstance, le but que la Confédération doit poursuivre est de rendre à la bière et au vin leur place dans la consommation du pays et cela au détriment des boissons alcooliques. Une situation nouvelle allait, du reste, résulter sous peu du fait de la suppression des droits d'entrée cantonaux sur le vin, la bière et le cidre, à la suite

de la disposition de l'article 32 de la Constitution fédérale du 29 mai 1874, portant que « tous les droits d'entrée perçus annuellement par les cantons, ainsi que les droits similaires touchés par les communes, doivent disparaître sans indemnité à l'expiration de l'année 1890 ». En décrétant la suppression de ces droits, on ne visait pas seulement l'abolition des barrières des octrois cantonaux, on visait tout particulièrement, l'abaissement des prix du vin, de la bière et du cidre, dont le renchérissement provenait, comme nous l'avons vu au début de la section I, de l'existence de l'ohngeld. Ces produits étaient ainsi rendus accessibles à tous les citoyens.

Cette suppression de l'ohngeld ne sera toutefois efficace à combattre l'eau-de-vie que s'il n'est pas remplacé par d'autres impôts sur les vins, bières ou cidres et que si la vente en détail n'est soumise que dans des conditions très limitées à un droit spécial de patente, sauf en ce qui concerne les boissons falsifiées ou nuisibles à la santé. De cette façon, l'ouvrier qui ne peut acheter du vin en gros, pourra s'en procurer par exemple à 50 centimes le litre au lieu d'un franc, et, dans les années riches en fruits, on aura du cidre à bon marché.

Ce résultat, le Conseil fédéral estimait qu'il convenait, pour l'obtenir, de frapper d'un droit fédéral uniforme les alcools fabriqués en Suisse et de grever d'un supplément de droit équivalent — et cela pour éviter les conséquences désastreuses qu'aurait une disposition surélevant seulement les droits can-

tonaux, ce qui favoriserait la distillation domestique qu'on voulait précisément enrayer — l'entrée des alcools étrangers.

Mais où la réforme se distingue de toutes celles édictées jusqu'à présent en Suisse, c'est qu'elle attribue aux cantons la recette nette tout entière provenant de la législation fédérale sur la fabrication de l'eau-de-vie et du droit supplémentaire sur l'entrée en Suisse des produits distillés proportionnellement à leur population. « Nous posons, dit le message, le principe d'une répartition proportionnelle, parce que la nouvelle imposition fédérale doit remplacer le droit des cantons d'imposer les boissons distillées indigènes et étrangères et que si ce droit cantonal devait être prolongé au-delà de l'année 1890, il faudrait le concéder dans la même mesure à tous les cantons et non seulement à une partie d'entre eux au détriment des autres (1). » Remarquons que dans ses propositions à l'égard des recettes, le Conseil fédéral parle de leur répartition non pas d'après la consommation de l'alcool de chaque canton, mais d'après leur population respective. C'est une disposition fort judicieuse, car s'il en avait été autrement, on eût en quelque sorte institué une prime à l'alcoolisme et le but poursuivi aurait pu être laissé bien loin.

Quant à ses prévisions à l'égard de la répartition des recettes, le rapport du Conseil fédéral les établit ainsi : « Nous pouvons admettre que, lors même que la

(1) *Feuille fédérale*, 1884. V. p. 417.

législation fédérale projetée aurait pour conséquence de faire cesser complètement la distillation de l'eau-de-vie ordinaire de pommes de terre ou de céréales, la consommation se maintiendrait néanmoins pendant un certain laps de temps au chiffre de 11.400.000 litres d'alcool à 100 degrés, chiffre égal à l'importation actuelle (déduction faite de l'exportation) de 10 millions de litres environ, augmentée de la fabrication indigène d'alcool qui est au moins de 1.400.000 litres. Lors même que le nouveau droit fédéral sur l'alcool indigène et étranger ne s'élèverait qu'à 50 centimes par litre, ce que nous considérons comme un minimum, il rapporterait 5.700.000 fr., soit 2 fr. par tête d'habitant. »

Voici la somme que chaque canton retirerait, en se basant sur ce chiffre, comparativement aux recettes actuelles provenant de l'ohmgeld, le produit du droit de vente n'étant toutefois pas compris dans cette répartition.

Répartition entre les cantons des recettes de la Confédération à provenir de la mise en vigueur de l'article 32 bis.

CANTONS	POPULATION	RÉPARTITION proportionnelle de 5.692.000 fr. soit 2 fr. par tête d'habitant	OHMGELD sur les boissons en 1882	RESTE à découvrir	RÉPARTITION couvrant entièrement l'ohmgeld
Zurich.....	317.576	635.152	»	»	471.423
Berne.....	532.164	1.064.328	1.139.386	75.058	1.139.386
Lucerne.....	134.806	269.612	389.917	120.305	389.917
Uri.....	23.694	47.388	55.780	8.392	55.780
Schwytz.....	51.235	102.470	»	»	76.055
Unterwalden { Haut... Bas....	15.356 11.982	30.712 23.984	16.109 13.389	» »	22.795 17.802
Glaris.....	34.213	68.426	45.755	»	50.787
Zug.....	22.994	45.998	17.368	»	31.133
Fribourg.....	115.400	230.800	374.153	143.353	374.153
Soleure.....	80.424	160.848	236.138	75.290	236.138
Bâle { Ville... Campagne.....	65.101 59.276	130.202 118.542	55.962 54.034	» »	96.639 87.984
Schaffouse.....	38.348	76.696	»	»	56.926
Appenzell { Rh. Extér. Rh. Intér.	51.958 12.841	103.916 25.682	» »	» »	77.129 19.062
Saint-Gall.....	210.491	420.982	»	»	312.461
Grisons.....	94.991	189.982	283.278	92.296	283.278
Argovie.....	198.615	397.290	167.712	»	294.877
Thurgovie.....	99.552	199.104	»	»	147.779
Tessin.....	130.777	261.554	151.587	»	194.731
Vaud.....	238.730	477.460	331.971	»	354.381
Valais.....	100.216	200.432	38.329	»	148.765
Neuchâtel.....	103.732	207.464	»	»	153.984
Genève (sans la ville et sans celle de Carouge)	45.663	91.326	»	»	67.784
Genève-Ville.....	50.043	100.086	498.119	398.033	498.119
Carouge-Ville.....	5.889	11.778	30.536	18.758	30.536
SCISSE.....	2.846.102	5.692.204	3.899.535	932.485	5.692.204

N. B. — Une consommation de 11.400.000 litres d'alcool à 100° Tralles, frappée d'un impôt de 0 fr. 50 par litre, créerait une nouvelle recette de 5.700.000 fr.

Dans la colonne 3 du tableau ci-dessus est indiquée la répartition proportionnelle de cette recette conformément au projet, et la 5^e colonne indique le montant de l'ohmgeld qui ne serait pas couvert par cette répartition.

Dans la 6^e colonne, la répartition est aussi établie conformément au projet en attribuant à 6 cantons et à 2 villes un surcroît d'indemnité pour couvrir le déficit de l'ohmgeld et la part des autres cantons, ressort à 1 fr. 48 par tête d'habitant au lieu de 2 fr.

A considérer ce tableau, la répartition de la somme de 5.700.000 fr., proportionnellement à la population,

occasionnerait aux cantons de Berne, Lucerne, Uri, Fribourg, Soleure, des Grisons et aux villes de Genève et Carouge une perte totale de 932.500 fr. environ sur leurs recettes d'ohmgeld. Si ce déficit, comme nous le proposons, dit le rapport du Conseil fédéral, est couvert jusqu'à fin 1890, sur la part des autres cantons, ce dont ceux-ci ne pourraient se plaindre — cette part se réduirait à 1 fr. 48 au lieu de 2 fr. par tête.

Sans doute d'autres intérêts seront lésés par les mesures que le Conseil propose sans l'allocation d'aucune indemnité, mais il constate que ces éventualités sont inévitables, lorsqu'il s'agit d'une réforme de cette portée. L'agriculture surtout subira la répercussion possible de ces mesures que beaucoup jugeaient mauvaises pour elle en raison de la situation qu'elles créeraient à la production indigène, étant donné qu'après l'abolition de l'ohmgeld, le *droit fédéral de 20 centimes par litre d'alcool absolu* sera la seule protection de l'industrie suisse contre la concurrence étrangère. Si l'on tient compte de ce fait que la concurrence étrangère se trouve favorisée par la mauvaise qualité et la faiblesse de la production suisse, il faut admettre que ce droit de 0 fr. 20 est insuffisant.

Il conviendrait, et c'est là le résultat que désire obtenir le Conseil fédéral, que le pays produise autant que possible par lui-même, mais pour cela, il faut complètement remanier l'industrie et la régie par une législation des plus sévères. Ce fut là la principale considération qui assura en Suisse l'établissement du

monopole de l'alcool : l'impuissance des législations cantonales à réformer les abus dénoncés.

D'autre part, les *desiderata* exagérés des cantons relativement à ce droit de 0 fr. 20, précipitèrent encore la solution du monopole. Berne aurait voulu un droit de 90 % sur les produits étrangers, Lucerne de 76 %, Soleure de 67 %. Aussi le Conseil fédéral démontre-t-il l'inanité de ces déclarations en s'appuyant précisément sur une expérience faite à Berne même où l'on voulait élever le droit de fabrication. Une pétition signée de 86 distillateurs fut adressée au grand Conseil en protestant contre la décision qui avait été prise et en présentant les résultats de cette augmentation comme absolument contraires à ceux qu'on en attendait : 1^o parce que toutes les matières premières devaient être tirées de l'étranger, d'où une élévation sensible des frais, et 2^o parce que l'Allemagne, le principal concurrent de la Suisse, remboursait aux exportateurs tous les droits qu'ils avaient à payer. « Une telle mesure, concluait cette pétition, aurait porté non seulement un préjudice considérable à la distillation indigène, mais encore aurait entraîné cette conséquence de l'éliminer complètement.... » C'est, en effet, un principe d'économie politique que l'État ne doit pas, en matière d'impôts, traiter inégalement tous les producteurs, sans quoi il cause un tort réel aux intérêts publics en suscitant des difficultés à celui qui fabrique à meilleur compte des produits plus parfaits afin de favoriser celui qui fabrique un produit plus cher et nuisible.

Les distilleries ne sont, d'ailleurs, pas réellement utiles à l'agriculture. La production indigène des pommes de terre est loin de suffire aux besoins du pays! En effet, sur une période de treize années, de 1871 à 1883, la Suisse a eu un excédent moyen d'importation de pommes de terre s'élevant à 288.924 quintaux métriques par an et cet excédent, depuis 1875, n'est descendu qu'une seule fois à 243.700 quintaux en 1881.

Un autre argument invoqué contre l'élévation du droit protecteur était que la production de rinçures de distilleries était considérée comme un gros avantage pour l'agriculture. Le rapport du Conseil fédéral ramène cette question à sa véritable portée, lorsqu'il calcule que, pour obtenir la rinçure de distillerie indispensable à l'alimentation de 1.000 vaches, il faudra produire 4 millions de litres d'eau-de-vie et pour 6.000 vaches 24 millions! Etant donnée l'existence, d'après le recensement de 1876, de 1.035.856 têtes de bétail dont 592.413 vaches, ces 24 millions de litres nourriront le centième des vaches! (1).

Or, la production suisse était, nous l'avons vu, infinitésimale comparativement à celle qui serait nécessaire pour rendre vraiment des services à l'agriculture. Comme, d'autre part, la fabrication suisse était manifestement inférieure à celle des autres pays, il fallait bien se résoudre à accepter l'importation étrangère.

(1) Le Conseil fédéral prévoyait dans son rapport une consommation de 11.400.000 litres et une importation égale.

Sur ce point, le message exprime cette opinion « qu'on ne peut songer sans épouvante à augmenter la production qui, pour accroître d'un centième le nombre des vaches, conduirait des milliers de nos concitoyens soit à une mort prématurée, soit à la ruine, à la folie ou au crime, et que la force de la population, constituant l'élément principal de la fortune nationale, doit être maintenue en première ligne par une alimentation rationnelle ».

Le Conseil fédéral est convaincu que l'écoulement avantageux des produits agricoles suisses ne réside point dans la conservation des petites distilleries. Aux seules exceptions du lait et des aliments lactés, la production agricole suffit si peu à ses besoins que son prix répond complètement à sa valeur nutritive et la dépasse même en ce qui concerne les pommes de terre. Or, ce prix n'était, en général, pas surélevé par la distillation, sauf celui des pommes de terre mises en œuvre par les distilleries et cela uniquement, d'ailleurs, par une hausse fictive du prix de l'eau-de-vie et aux dépens des consommateurs.

« Nous convenons, dit le message, qu'à l'époque où notre production agricole suffisait encore complètement à nos besoins et où il était difficile, faute d'industrie et de moyens de transport, d'écouler, le cas échéant, l'excédent de cette production, la distillation rendait des services et conservait bien des sommes au pays. Mais cette époque est passée pour nous.....

« Quoique nous ne reconnaissons pas que l'agriculture ait un intérêt spécial dans cette question, nous

convenons que, considérée comme industrie, la distillation a les mêmes droits que d'autres industries analogues. Mais à ce point de vue, le droit fédéral actuel constitue déjà une protection si exceptionnelle (27 à 30 % de la valeur) que nous ne pouvons, ne fût-ce que par équité vis-à-vis des autres industries, doubler ou tripler encore ce droit protecteur.

.
« Dès l'instant que l'abolition des droits d'entrée cantonaux décrétée par la Constitution fédérale, c'est-à-dire la suppression pure et simple d'un privilège, sans aucune mesure violente, doit bientôt forcer les petites distilleries tant regrettées à cesser leur exploitation, ne devons-nous pas, nous qui avons reçu le mandat de proposer des moyens pour combattre l'alcoolisme, nous empresser de mettre à profit cette situation ?

« Il est absolument impossible à la Confédération de remédier au mal, aussi longtemps que l'on s'obstinera à croire que par une seule et même mesure, c'est-à-dire en frappant l'importation d'eau-de-vie d'un droit protecteur très élevé, on peut produire deux effets opposés : supprimer l'alcoolisme et favoriser la fabrication indigène de l'eau-de-vie » (1).

Telle est la conclusion de l'exposé des motifs par lequel le message s'était efforcé de montrer la plaie qui ravageait le pays et de faire valoir ses arguments

(1) *Feuille fédérale*, 1884. V. p. 443.

pour l'adoption des dispositions préconisées dans le rapport du Conseil fédéral.

En terminant son étude, le message soumettait à l'Assemblée fédérale un projet d'article additionnel à la Constitution de 1824. Présenté à l'Assemblée fédérale du 2 novembre 1884 par le Conseil fédéral, ce projet fut, après remaniements, adopté le 25 octobre par 230.250 voix contre 157.463, et par 15 cantons contre 7.

Voici le texte *in extenso* de l'article 32 *bis* :

« La Confédération a le droit de décréter, par voie législative, des prescriptions sur la fabrication et la vente des boissons distillées. Toutefois, ces prescriptions ne doivent pas imposer les produits qui sont exportés ou qui ont subi une préparation les rendant impropres à servir de boissons. La distillation du vin, des fruits à noyaux ou à pépins et de leurs déchets, des racines de gentiane, des baies de genièvre et d'autres matières analogues est exceptée des prescriptions fédérales concernant la fabrication et l'impôt.

« Après l'abolition des droits d'entrée sur les boissons spiritueuses mentionnées à l'article 32 de la Constitution fédérale, le commerce des boissons alcooliques non distillées ne pourra plus être soumis par les cantons à aucun impôt spécial, ni à d'autres restrictions que celles qui sont nécessaires pour protéger le consommateur contre les boissons falsifiées ou nuisibles à la santé. Restent toutefois réservées, en ce qui concerne l'exploitation des auberges et la

vente en détail de quantités inférieures à deux litres, les compétences attribuées aux cantons par l'art. 31.

« Les recettes nettes provenant des droits sur la vente des boissons distillées restent acquises aux cantons dans lesquels ces droits sont perçus.

« Les recettes nettes de la Confédération résultant de la distillation indigène et de l'élévation correspondante des droits d'entrée sur les boissons distillées étrangères seront réparties entre tous les cantons proportionnellement à leur population de fait, établie par le recensement fédéral le plus récent. Les cantons sont tenus d'employer au moins 10 % des recettes pour combattre l'alcoolisme dans ses causes et effets (1). »

En résumé, comme on a pu le constater, à aucun moment, le Conseil fédéral n'a envisagé les réformes qu'il proposait à un point de vue strictement financier; il a voulu faire prédominer ses vues, en présentant la question de l'alcoolisme comme un problème social d'une extrême importance pour l'avenir moral et économique de la population suisse. Sans doute, il aurait pu proposer simplement une légère modification de l'article 31 de la Constitution fédérale, en laissant aux cantons toute l'initiative et toute la responsabilité des mesures à prendre, mais il avait trop la certitude que les cantons ne parviendraient pas à agir de concert et ne se dissimulait point les difficultés qu'il rencontrerait.

(1) *Recueil officiel*, nouvelle série, I, p. 10 et 11, et VIII, p. 331 à 354.

Ce sont ces motifs qui ont poussé la Suisse à poser dans l'art. 32 *bis* le principe du monopole de l'alcool. Le législateur pensait ainsi remédier aux ravages de l'alcoolisme qui étaient attribués non seulement à l'exagération de la consommation, mais encore à la mauvaise qualité des eaux-de-vie consommées. Cet abus, faisait-on remarquer, ne venait pas du nombre des cabarets, mais plutôt des distilleries mal outillées et du trafic interlope de leurs produits impurs. Aussi, le monopole se proposait-il : 1° la réduction de la consommation de l'alcool, et le dégrèvement des boissons fermentées pour atténuer les effets de l'alcoolisme ; 2° la réglementation de la fabrication et de la vente des boissons distillées pour avoir des produits plus sains et pour supprimer par voie de conséquence les distilleries mal outillées ; 3° enfin l'abandon aux cantons du dixième des recettes résultant de l'alcool pour les intéresser à la réforme et leur assurer des bénéfices supérieurs aux pertes qu'ils allaient éprouver par la suppression de leur fiscalité. Mais pourquoi, se demandera-t-on, la Suisse a-t-elle recours au monopole ? Les autres nations n'avaient-elles donc pas à déplorer les effets de l'alcoolisme ?

CHAPITRE III

Aperçu de la situation des principaux pays, relativement à la question de l'alcool, au moment où la Suisse allait établir le monopole.

Nous avons passé en revue, dans l'exposé qui précède, les différentes circonstances ayant provoqué en Suisse l'intervention du législateur et nous avons vu quelle était la situation du pays à cette époque.

Dans ce chapitre nous verrons quelle était, à ce moment même, la situation des autres nations, et si l'intervention de l'État leur apparaissait également nécessaire. Enfin nous envisagerons le but vers lequel tendaient leurs législations.

Le bureau fédéral de statistique suisse nous fournit à cet égard des renseignements très complets, grâce à son volumineux travail de recherches sur la question de l'alcoolisme à l'étranger. Toutefois, nous ne le suivrons pas dans ses multiples investigations : nous nous bornerons — pour rester dans le cadre de notre sujet — à étudier seulement et succinctement, ceux des peuples qu'il a observés qui occupent, au concours des peuples buveurs d'alcool, le premier rang.

SUÈDE

A tout seigneur tout honneur ; prenons donc la Suède.

Dans ce pays, l'eau-de-vie a, parmi les boissons, la même place que le vin dans les contrées vinicoles. Sa consommation a passé de 7.755.848 kanna (1), qu'elle était en 1860 pour une population de 3.859.728 habitants, soit 2,01 ou 5 l. 26 par tête, à 15.319.038 k. fin 1879 pour 4.578.900 habitants, soit 3,35 ou 8 l. 77 par individu.

Dès 1855, plusieurs propositions furent faites à la Diète pour réduire la consommation de l'alcool dont la législation antérieure favorisait le développement. Elles aboutirent à une ordonnance qui a servi de base aux lois suédoises élaborées depuis lors au sujet de l'eau-de-vie. Cette ordonnance, datée du 18 janvier 1855, à l'encontre des précédentes, tend à étouffer la distillation pour les boissons domestiques en faveur de la distillation de fabrique qui est soumise à un impôt plus élevé et au contrôle de l'État, mais qui est limitée dans sa production. Elle renfermait, en outre, diverses prescriptions de détail concernant les obligations des distillateurs, la construction des appareils, le jaugeage et le timbrage de ces derniers dans les petites distilleries, la distillation et la rectification, le contrôle, la compétence des fonctionnaires, etc. Ce n'est pourtant qu'en 1860 que les distilleries

(1) Le kanna est une mesure équivalente à 2 litres 617.

domestiques furent supprimées entièrement, en vertu d'un arrêté de la Diète et que la fabrication de l'eau-de-vie fut placée, dans tout le royaume, sous la surveillance et le contrôle immédiats des employés de l'État.

La loi de 1855 fut la grande réforme de la Suède sur la législation de l'eau-de-vie. Les modifications qui y furent apportées par la suite, n'entamèrent point ses principes et eurent pour objectif de libérer petit à petit les distilleries de toutes les difficultés qui n'étaient pas utiles au contrôle et enrayaient le progrès rationnel de l'industrie. Mais les modifications les plus importantes datent de 1871 : le fabricant n'a plus l'obligation de déclarer la quantité à distiller — la durée de distillation va du mois d'octobre à celui de mai — l'impôt sur l'eau-de-vie fut élevé de 60 oïes à 80 (l'oïe équivaut à 1 cent. 4) par kanna.

Viennent diverses ordonnances de 1873, 1874, 1876 et du 2 juin 1882, relatives à la fabrication de l'eau-de-vie, aux salaires des contrôleurs, etc.

Si nous considérons la législation réglant la vente en détail de l'eau-de-vie, nous remarquons qu'avant 1855 cette vente par quantités inférieures à un kanna n'était permise qu'aux aubergistes obligés de servir à manger, mais le nombre des débits était fixé chaque année par la préfecture : dans les villes, après avoir entendu le rapport des autorités locales ; à la campagne, après avoir examiné la question de nécessité et entendu l'avis de personnes de confiance telles que juges et ecclésiastiques, etc.

Mais en dehors de ce droit pour l'autorité, toutes les localités restaient maîtresses du régime des cabarets sur leur territoire. Elles avaient le choix ou bien de mettre les licences des débitants aux enchères publiques — sans toutefois être forcées d'accepter la plus forte adjudication, quand l'adjudicataire n'était pas « qualifié moralement comme aubergiste » (1) — ou bien de laisser subsister les « cabarets privés », ou encore d'attribuer toutes les patentes d'auberges mises à l'encan à des sociétés fondées en vue de protéger la population contre la spéculation privée.

L'une de ces sociétés, qui se constitua par actions, le 22 août 1865, à Gothenbourg, devint même le modèle de ces sociétés en donnant son nom à tout un système de répression de l'alcoolisme. Son but était avant tout d'utilité publique, comme le définit le paragraphe 2 de ses statuts : « La société se charge d'exercer l'exploitation des débits, sans viser à son propre gain ». Ce système s'étendit si rapidement que le chiffre des débits exploités par des particuliers tomba, de 2.053, qu'il était en 1870, à 64 en 1888.

Cette diminution du nombre des auberges eut pour conséquence d'amener une baisse dans la consommation de l'alcool, comme l'indique le tableau suivant que nous empruntons au Dr Sigfrid Wieselgen :

1870. Litres à 50° par tête	10,3
1871. — — —	10,5

(1) Résultat du système de Gothenbourg, par le Dr Sigfrid Wieselgen.

1872.	Litres à 50° par tête		10,9
1873.	—	—	11,8
1874.	—	—	13,5
1875.	—	—	12,4
1876.	—	—	12,4
1877.	—	—	10,6
1878.	—	—	10,5
1879.	—	—	8,8
1880.	—	—	8,1
1881.	—	—	8,8
1882.	—	—	8,0
1883.	—	—	6,8
1884.	—	—	8,0
1885.	—	—	8,4
1886.	—	—	7,8

L'éloquence des chiffres précités montre donc que la société de Gothembourg eut des résultats heureux.

Grâce à sa généralisation, elle exerça, en fait, peut-on dire, le monopole de la vente en détail des alcools, et c'est à ce point de vue que l'expérience qu'elle a tentée nous a paru intéressante à étudier; car, la Suède, à l'instar de la Suisse, était en proie aux ravages de l'alcoolisme et cherchait — sans succès — dans la législation, un remède que surent trouver les sociétés fondées sur le modèle de celle de Gothembourg en ne poursuivant point, comme l'État, un objectif fiscal, mais purement philanthropique.

RUSSIE.

La consommation de l'alcool en Russie affectait, d'après le travail du Bureau de statistique fédérale, un caractère particulier, en ce sens qu'elle était

moins grande qu'on ne le supposait généralement. Les chiffres en font foi.

La production moyenne en alcool sur la période allant de 1863 à 1878 était d'environ 25.705.208 vidros ou 3.161.741 hectolitres. L'exportation moyenne de 1868 à 1880 s'élevait à 1.085.545 pouds ou 177.811 quintaux métriques. L'Annuaire des Finances russes pour 1882 évaluait à 30.423.345 vidros la quantité d'alcool fabriqué en 1880 par les distilleries pour la consommation indigène. Il n'y avait donc pas, si l'on tient compte du développement de l'exportation et de l'accroissement de la population (72 millions en 1874 et 86 millions en 1882), une augmentation sensible dans la production et dans la consommation qui était de 4 litres 3 d'alcool à 100° par habitant.

Et cependant l'ivrognerie faisait des ravages. C'était bien plus à la façon d'absorber l'alcool qu'ils étaient dus qu'à la quantité bue. L'absorption de l'alcool par les Russes n'avait pas lieu d'une manière continue, mais seulement aux jours de fête où l'on en faisait un abus scandaleux.

D'autre part, les ravages de l'alcoolisme ne se manifestaient pas uniformément dans toute la Russie. Ils sévissaient plus spécialement dans les provinces du nord-est et de l'est qui étaient habitées par une population à moitié sauvage, proie facile pour les cabaretiers de ces régions.

Il faut bien aussi convenir que l'État russe, plus préoccupé de son intérêt que de celui de ses sujets, n'avait rien fait pour atténuer le mal qui lui procu-

rait, grâce à son régime des boissons, les deux tiers de ses recettes générales. En effet, avant 1863 la couronne russe exerçait son droit d'impôt sur les liquides, tantôt sous la forme de l'exploitation par l'État lui-même, tantôt sous celle de l'affermage de l'eau-de-vie. « C'est à la noblesse et non aux marchands à livrer les eaux-de-vie aux cabarets » (1). Le 1^{er} janvier 1863, on abandonna ces deux formes d'impôts en raison des fraudes colossales qui se commettaient au détriment du fisc et on introduisit le système de l'impôt indirect sur la fabrication qui exista jusqu'en 1884, époque à laquelle la législation sur l'alcool subit une transformation à la suite de l'immense misère que révéla à la campagne le rapport de M. Borodine à la Société d'hygiène publique de Saint-Petersbourg.

C'est la loi du 14 mai 1885 qui posa le principe de la réforme en transformant les cabarets de consommation à bouteilles débouchées en débits de boissons à emporter. Cette réforme donna-t-elle de bons résultats, nous ne saurions le dire en ce moment, puisque dans ce chapitre nous limitons à 1887 notre étude sur la situation des différents pays qui entamèrent la lutte contre l'exagération de la consommation de l'alcool, et que la réforme qui nous intéresse surtout est celle de 1894 créant le monopole, dont nous parlerons plus loin.

(1) Skarzynski, *L'alcool et son histoire en Russie*. Paris, 1902

PAYS-BAS

La Hollande souffrait également de l'abus de l'eau-de-vie. La situation, il est vrai, l'y engageait, car le bon marché des alcools allemands donnait lieu à une très forte contrebande sur la frontière.

Les statistiques établissent que la consommation individuelle de 8 litres en 1874 s'élevait insensiblement à 9 l. 08 en 1880, 9 l. 37 en 1881, 9 l. 43 en 1882, 9 l. 69 en 1883, 9 l. 34 en 1884 et 9 l. 13 en 1885. Ces chiffres étaient certes au-dessous de la vérité, si l'on tient compte de la contrebande. On constate, en outre, qu'à Amsterdam seul la proportion des arrestations pour ivresse sur le nombre total était de 65 1/2 % en moyenne.

Rien d'étonnant donc à ce que la Hollande prît une vigoureuse offensive contre l'usage de toute boisson alcoolique. Des sociétés, dites de tempérance, se fondèrent dans cet unique but. Les communes elles-mêmes usèrent de leurs droits sur la police des auberges et, d'après l'enquête qui fut faite en vue de la loi de 1881, il n'y avait sur les 1127 communes du royaume que 38 communes qui étaient restées indifférentes au danger de l'alcoolisme, tandis que 754 avaient non seulement pris des mesures répressives, mais encore préventives.

Ce fut principalement contre le débit dont la multiplicité était, croyait-on, la cause de la propagation du fléau que fut dirigée la législation de 1881. Mais en Hollande, comme en Suisse d'ailleurs, cette conjonc-

ture n'est point prouvée d'une façon absolue par les statistiques. Si les effets médiats de cette loi furent de supprimer les deux tiers des auberges (il en existait 45.000 en 1879), elle eut aussi pour résultat inéluctable de faire baisser les chiffres des patentes sans amener une diminution de la consommation, puisque, durant la période 1880-1885, celle-ci demeure stationnaire, comme nous venons de le remarquer.

Cette loi de 1881, le Bureau de Statistique Fédéral l'estimait mauvaise en ce sens qu'elle était, selon lui, trop rigoureuse et portait une atteinte des plus graves à toute une industrie qui, jusque-là, avait joui de par la Constitution de libertés fort étendues, d'autant qu'aucun dédommagement ne lui était accordé.

L'expérience de la Hollande ne méritait pas moins d'être signalée, car elle a employé dans la lutte contre l'alcoolisme des procédés différents de ceux que nous avons précédemment examinés.

En Belgique, l'alcoolisme ne prit jamais une acuité particulière. La consommation, quoique plus étendue qu'en Hollande, était, en effet, moins dangereuse à cause de la bonne qualité des eaux-de-vie et de leur bas prix. Le commerce des spiritueux était dans ce pays pour ainsi dire complètement libre.

Cette libéralité eut pour suites l'extension de la fabrication, l'abaissement plus fort du prix de l'alcool et partant un accroissement considérable de la consommation. Bientôt on reconnut les désavantages de ce régime et, pourtant, la législation se borna à prendre des mesures d'un caractère financier et à édicter

des prescriptions plus sévères relativement à la qualité des produits, soit qu'on considérât une intervention législative plus intense dans ce domaine comme inefficace, soit que des intérêts particuliers trop engagés rendissent impossibles des mesures législatives ultérieures, dans les conditions politiques du pays.

FRANCE

« L'ivrognerie (l'auteur entend celle de nation), a dit Montesquieu (*Esprit des Loïs*, livre xiv, chapitre x), se trouve établie par toute la terre dans la proportion de la froideur et de l'humidité du climat ». Elle devrait donc, semble-t-il, être cantonnée aux seuls pays sur lesquels nous avons jusqu'à présent fait porter nos observations.

Il n'en est malheureusement rien. Les régions tempérées, pour subir avec moins de violence ce vice, le connaissent cependant. Il sévit surtout en France, pays vinicole par excellence, où il fournit un argument des plus probants contre la « loi cosmique de l'intempérance » proclamée par l'Américain Bowditch (1). Ce n'est qu'à partir du moment où l'industrie commença à s'emparer de la fabrication de l'alcool et remplaça peu à peu la distillation du vin,

(1) D'après cette loi, l'intempérance augmenterait avec la latitude et deviendrait constamment d'autant plus fréquente, plus brutale et plus nuisible dans son influence sur l'organisme individuel et social, que l'on se rapprocherait davantage des régions du nord.

notamment depuis les ravages exercés par l'oïdium en 1855, par la distillation des betteraves, du blé, des pommes de terre, etc., et provoqua ainsi, par l'abaissement de la qualité et du prix de ses produits, leur extension toujours croissante, que les conséquences pernicieuses de la nouvelle boisson se firent sentir dans une mesure inquiétante.

D'après la statistique du Ministère des Finances, il ressort que, calculée sur les quantités d'alcool absolu annuellement soumis aux droits de l'État, la consommation d'alcool par tête, qui était en 1830 de 1 l. 12, est passée en s'augmentant graduellement à 3 l. 64 en 1880. Cette consommation, assez faible comparativement à celle des autres pays, a suffi en France, grâce à notre tempérament, pour produire des perturbations relativement très sensibles dans la vie individuelle comme dans la vie sociale.

Malgré les modifications et les réformes qui furent apportées en vue d'obtenir une amélioration sérieuse de la situation, et qu'il serait trop long de passer en revue, la consommation de l'eau-de-vie prit, grâce à l'influence de divers facteurs, au changement de la vie sociale, à la fabrication en masse et à un prix de plus en plus bas des alcools industriels, à l'imposition croissante des vins, si accablante pour les classes pauvres, un développement toujours plus grand.

Dès que l'on se rendit compte des suites désastreuses de cet accroissement, la législation chercha à y remédier en élevant les droits sur les alcools ainsi qu'en investissant les autorités administratives de

compétences très étendues en ce qui concerne l'ouverture et la fermeture des débits de boissons.

Ces mesures furent impuissantes toutes les deux : la première parce qu'elle fut neutralisée sous la pression de besoins fiscaux par une élévation relativement encore plus forte des droits sur les vins ainsi que par l'extension de la contrebande et de la fraude ; la seconde parce que, sous l'influence des tendances politiques et économiques, l'application n'en fut pas faite loyalement.

Cependant, après la guerre franco-allemande, quand les conséquences du fléau de l'alcoolisme se révélèrent d'une façon toujours plus menaçante, l'Assemblée Nationale, dans sa séance du 29 août 1871, proposa l'élévation du droit de consommation sur l'alcool et une réduction des immunités concédées aux bouilleurs de crû. Ce fut l'année suivante qu'aboutit la réforme qui donna naissance à la loi éphémère du 2 août 1872, assujettissant les bouilleurs de crû à la même réglementation que les distillateurs ordinaires, avec cette différence qu'ils continueraient à être exempts du droit de consommation sur les eaux-de-vie de leur fabrication dans la limite de 40 litres d'alcool pur par bouilleur et par an. Ces dispositions restrictives furent abrogées par la loi du 14 décembre 1875, sous l'empire de considérations électorales.

Pour parer au péril de l'alcool, on édicta dès lors une série de mesures répressives, autant contre l'ivresse que contre celui qui la favorise. C'est ainsi que la loi du 17 juillet 1880, après celles des 1^{er}-3

septembre 1871 (1), astreignant les débitants au paiement de licences dont le taux variait avec la population de la ville ou de la commune où fonctionnait l'établissement imposable, exigeait, comme restriction à la liberté des cabarets, une déclaration préalable faite à la mairie de la commune ou de la ville pour l'ouverture d'un débit. Les résultats de cette loi ne furent guère heureux, si l'on s'en rapporte au tableau suivant, extrait du rapport de M. Guillemet, ex-député de Fontenay-le-Comte, et auteur d'une proposition de monopole de l'alcool (14 nov. 1899).

En 1880, on compte	336.863 débits,	1 par 100 habitants
En 1881	— 365.825	— 1 par 96 —
En 1882	— 372.587	— 1 par 95 —
En 1883	— 377.514	— 1 par 94 —
En 1884	— 386.853	— 1 par 92 —
En 1885	— 399.145	— 1 par 90 —
En 1886	— 401.021	— 1 par 90 —

Cette pullulence des cabarets (ceux de Paris ne sont pas compris dans cette statistique), entraîne un accroissement de la consommation :

En 1880, on compte.....	3 l. 64 à 100"
En 1881 —	3 l. 91 —
En 1882 —	3 l. 85 —
En 1883 —	3 l. 96 —
En 1884 —	3 l. 98 —
En 1885 —	3 l. 86 —
En 1886 —	3 l. 53 —

A s'en tenir à ce tableau, il semble que la consommation soit stationnaire, c'est qu'il ne tient pas compte

(1) Ces lois sont encore en vigueur aujourd'hui.

de la production de l'alcool par cette catégorie de distillateurs agricoles, appelés les bouilleurs de crû et que, d'autre part, notre étude s'arrête à 1887.

ÉTATS-UNIS

Si nous passons à l'Amérique, nous constatons que l'alcoolisme n'est pas seulement l'apanage du vieux monde et qu'il sévit notamment aux États-Unis avec une telle intensité qu'on le considéra peut-être encore plus qu'en Europe comme une calamité publique.

« La description la plus exagérée ne peut représenter sous des couleurs trop vives les suites épouvantables de la consommation immodérée de l'eau-de-vie. Les prisons, les asiles d'indigents et les hôpitaux fournissent les matériaux pour en faire une statistique hideuse. Les palais des riches, où les misères domestiques sont masquées par le luxe et le faste des alentours ; les maisons des pauvres, où, malheureusement, le moindre vice entasse encore des charges plus lourdes sur de faibles épaules déjà suffisamment grevées par le besoin ; des hommes d'État, des philosophes, des guerriers, des savants, des poètes ont livré leur contingent à cette ignoble classe d'êtres humains qu'on appelle les ivrognes. On a vainement cherché à édicter des prescriptions législatives interdisant la vente des boissons distillées et fermentées et à recommander les engagements volontaires de s'abstenir complètement de l'usage de ces boissons...

Les efforts des sociétés de tempérance n'ont pas eu le pouvoir de restreindre, dans une mesure notable, l'usage des boissons. La législation prohibitive, dans quelques États, n'a pas été non plus couronnée d'un grand succès (1) ».

Parmi ces États, la Caroline du Sud seule se signala par sa tentative d'introduire en 1893 le monopole de la vente de l'alcool par ses agents particuliers. La réforme fut copiée par la Russie l'année suivante. Nous avons cru devoir l'indiquer ici — bien qu'en le faisant nous dépassions le cadre de notre sujet — parce que cette réforme eut trois mois d'existence et fut l'occasion d'une résistance acharnée de la part de ses adversaires qui obtinrent de la Cour Suprême l'abrogation de la loi l'instituant pour inconstitutionnalité. Ce résultat inattendu est d'autant plus instructif qu'il se produisit dans une démocratie où la lutte contre l'alcoolisme était très vive.

En résumé, cet exposé succinct de la question de l'alcool dans les pays où il florissait tout spécialement et des mesures prises contre sa propension nous montre que la Suisse ne fut point la première à déplorer les ravages du fléau et à le combattre.

Nous avons en même temps constaté que les différentes dispositions édictées pour atténuer et même seulement enrayer l'abus de la consommation de

(1) Rapport de la commission nommée en janvier 1866 pour la révision du système d'impôt.

l'eau-de-vie soit par le législateur sous la forme de la réduction du nombre des cabarets, d'une plus forte imposition des boissons spiritueuses ou bien de la proscription de leur consommation au cabaret, soit par des œuvres philanthropiques — comme la société de Gothembourg — sous la forme de la consommation de l'alcool sur place à un seul verre, nous avons vu que ces mesures sont loin, à l'exception de celles de la société de Gothembourg, d'avoir atteint le but qu'elles se proposaient. Notre examen, ou plutôt l'enquête du Bureau fédéral de statistique suisse, a porté, il est vrai, sur une trop courte période pour que l'on puisse tirer des expériences faites un enseignement décisif, puisque cette étude s'arrête à 1886, quand la Russie accomplissait en 1885 et surtout 1894, une très importante réforme dont elle attendait les meilleurs résultats que nous envisagerons plus loin.

Il était donc naturel que, devant l'insuffisance de ces essais, la Suisse cherchât une solution au nouveau problème social, peut-on dire, que pose l'alcoolisme, en dehors des expériences que lui fournissent certaines nations, d'autant plus que son gouvernement avait lui-même avoué l'impuissance et l'inefficacité de sa législation fédérale et cantonale à réprimer le fléau.

DEUXIÈME PARTIE

ÉTABLISSEMENT ET FONCTIONNEMENT DU MONOPOLE

Nous avons déterminé quelles étaient les causes du monopole. Il nous reste à en examiner l'établissement et le fonctionnement. C'est l'objet de cette seconde partie.

Nous verrons d'abord dans le chapitre premier l'établissement du monopole, c'est-à-dire l'élaboration de la loi l'instituant et la loi elle-même du 23 décembre 1886.

Avec le chapitre second, relatif au fonctionnement du monopole, nous fixerons les limites de cette institution, sa mise en œuvre qui nous obligera à lui consacrer huit sections :

Section I. — Fabrication et rectification.

Section II. — Importation.

Section III. — Stocks, rachats et ventes.

Section IV. — Exportation.

Section V. — Dénaturation.

Section VI. — Vente en détail.

Section VII. — Expropriation.

Section VIII. — Suppression des péages cantonaux
et locaux.

CHAPITRE PREMIER

Institution du monopole.

I. — Élaboration de la loi du 23 décembre 1886.

Le monopole, avons-nous vu, tire son origine des dispositions insérées dans l'art. 32 de la Constitution fédérale du 29 mai 1875, révisée le 25 octobre 1885.

Dès que l'article additionnel à la Constitution fédérale fut voté, les mesures à prendre pour assurer l'exécution des nouvelles dispositions furent mises à l'étude.

Trois projets de loi, différents par les moyens, mais tendant au même but, furent élaborés par le département de l'Intérieur et le Conseil fédéral fut saisi de leur examen par un rapport du même département en date du 31 août 1886. Le second de ces projets lui était spécialement recommandé comme étant celui qui paraissait le mieux répondre aux exigences de la situation.

Voici très sommairement en quoi consistaient ces trois projets :

Le projet que nous désignerons pour les distinguer entre eux sous le n° 1 imposait certaines restrictions à la liberté de l'industrie et du commerce de l'alcool.

Notamment, étaient seules autorisées à travailler les usines pouvant produire journellement 2 hectolitres d'alcool à 80° Tralles. La rectification était obligatoire. L'importation des trois-six rectifiés était seule autorisée. Le droit de consommation s'élevait à 80 fr. par hectolitre d'alcool avec déduction de 10 % à titre de déperdition en faveur de la fabrication indigène. Les droits d'entrée fédéraux à l'importation devaient, en outre, être relevés.

Le projet n° 2 n'admettait pas non plus d'usines produisant par jour moins de 2 hectolitres d'alcool à 80°, mais les usines ne pouvaient travailler que pour le compte du gouvernement fédéral. La Confédération vendait ensuite aux rectificateurs cet alcool dont le prix de revient était augmenté de l'impôt (100 francs environ par hectolitre d'alcool pur). L'importation était réservée à la Confédération qui pouvait réduire le contingent assigné à la production indigène toutes les fois qu'il atteindrait les trois quarts de la consommation probable. Les rectificateurs étaient tenus de livrer leurs alcools à un prix débattu entre eux et la Confédération afin de faire obstacle aux spéculations du commerce de gros et de l'empêcher de constituer un monopole de vente à son profit.

Dans ces deux premiers projets, des indemnités d'expropriation étaient prévues pour les distilleries qui ne se seraient pas trouvées en mesure de fabriquer dans les conditions imposées par la loi.

Le projet n° 3 instituait le monopole de la fabrication et de l'importation au profit de la Confédération

avec faculté pour elle de fabriquer directement ou d'affermir son privilège de fabrication ou de renoncer à toute fabrication à l'intérieur en se pourvoyant exclusivement par l'importation qui serait abandonnée à l'initiative privée, moyennant paiement d'une finance de monopole de 80 fr. par quintal. Il stipulait encore l'obligation d'indemniser tous les propriétaires d'usines installées avant le 25 octobre 1885, date à partir de laquelle la révision de la Constitution était devenue définitive.

Après avoir discuté les conclusions présentées par le département de l'Intérieur, le Conseil fédéral fit porter ses préférences sur le projet n° 1 rappelé ci-dessus et le soumit, non sans l'avoir fortement amendé, aux délibérations de l'Assemblée fédérale par message du 8 octobre 1886.

A la suite du message adressé à l'Assemblée fédérale, le Conseil national chargea une commission composée de 11 membres, d'examiner le projet en question. Cette commission tint ses séances à Bâle, du 11 au 16 octobre ; elle s'adjoignit pour ses délibérations le conseiller fédéral chargé du Ministère de l'Intérieur, M. Schenk, et l'un de ses principaux subordonnés, M. Milliet, directeur du bureau fédéral de statistique, actuellement chargé de l'administration des alcools.

Le projet du Gouvernement fut vivement discuté dans le sein de cette commission dont la majorité ne partageait pas les vues officielles et on donna au projet de loi une base différente. La majorité de la com-

mission estimait que l'application d'un tarif élevé tant à l'importation qu'à la fabrication, inciterait à la fraude et nécessiterait pour la combattre une surveillance fortement organisée, par là même onéreuse, et conduirait à prendre des mesures inquisitoriales et vexatoires. Elle était, en outre, persuadée que ce tarif élevé, joint aux conditions exigées des distilleries pour travailler sous le régime proposé, permettrait à quelques particuliers de constituer promptement à leur profit un monopole de fabrication et de vente. La commission n'hésita pas, en conséquence, à adopter par 7 voix contre 3, le principe du monopole pour le compte de l'État. Elle s'appliqua ensuite à tenir la balance égale entre les principaux intéressés : l'agriculture et les distilleries d'une part, les consommateurs et le fisc de l'autre. Son rapport fut déposé le 7 novembre 1886, et c'est le projet dont il était accompagné — remanié dans ses détails — qui a été définitivement adopté le 23 décembre suivant par l'Assemblée fédérale.

II. — Loi du 23 décembre 1886.

Nous venons de présenter les motifs qui ont conduit les législateurs suisses à adopter le principe du monopole de l'alcool pour le compte de l'État; voyons maintenant le texte *in extenso* de la loi du 23 décembre 1886 (1) :

« Article premier. — Le droit de fabriquer et d'im-

(1) *Recueil officiel*, nouvelle série X, p. 63.

porter les spiritueux dont la fabrication est soumise à la législation fédérale appartient exclusivement à la Confédération. La Confédération est tenue de pourvoir à ce que les spiritueux destinés à être transformés en boissons soient suffisamment rectifiés.

« Pour autant que les besoins doivent être couverts par la production indigène, la Confédération abandonne à l'industrie privée, conformément à l'article 2, la fourniture des quantités nécessaires.

« Art. 2. — Le quart à peu près de la consommation de spiritueux est fourni au moyen de contrats de livraison que la Confédération doit conclure avec des producteurs indigènes.

« Les livraisons sont mises au concours, aux conditions établies par un cahier de charges, par lots de 150 hectolitres au moins et de 1.000 hectolitres au plus d'alcool absolu; chaque lot est adjugé à l'entrepreneur qui, tout en présentant des garanties suffisantes, fait les offres les plus favorables pour le lot respectif. On donnera la préférence, lors de l'adjudication, à la mise en œuvre de matières premières indigènes et aux distilleries exploitées par des associations agricoles.

« Une distillerie ne peut obtenir qu'un seul lot.

« Art. 3. — L'importation de spiritueux de qualité supérieure est permise aussi aux particuliers, aux conditions à fixer par le Conseil fédéral et moyennant une finance de monopole fixe de 80 francs par quintal métrique, poids brut, en sus du droit d'entrée, sans égard à la contenance en alcool.

« Art. 4. — La Confédération livrera les spiritueux en quantités de 150 litres au moins, contre paiement au comptant. Le prix de vente est fixé de temps en temps par le Conseil fédéral et publié dans la *Feuille fédérale*. Il ne doit être ni inférieur à 120 francs ni supérieur à 150 francs par hectolitre d'alcool absolu, fût non compris.

« Art. 5. — Lors de l'exportation de produits pour la fabrication desquels on emploie de l'alcool impossible, la quantité d'alcool qui a dû être employée, en raison des conditions spéciales de la fabrication, est déterminée et donne droit à un remboursement correspondant au bénéfice du monopole, payable à la fin de l'exercice.

« La somme à rembourser est calculée par le Conseil fédéral sur la base de la différence moyenne entre le prix de vente et le prix d'achat des spiritueux importés (*loco* magasin).

« L'exportation de quantités inférieures à 20 litres ne donne droit à aucun remboursement.

« Art. 6. — L'alcool destiné à des usages industriels ou aux besoins domestiques, qui dans la règle sera pris dans les qualités à meilleur marché, sera livré dénaturé par les magasins de la Confédération en quantités de 150 litres au moins, au prix de revient ou, pour les marchandises importées, avec adjonction du droit d'entrée.

« Le Conseil fédéral fixera les conditions et les procédés auxquels est soumise la dénaturation.

« Art. 7. — Le colportage des spiritueux de tout

genre ainsi que leur débit et leur commerce en détail dans les distilleries et dans les établissements où ce débit ou cette vente en détail ne sont pas en connexité naturelle avec la vente des autres articles de commerce, est interdit. Restent réservés le commerce en détail de l'alcool dénaturé et le commerce en détail fait par les distilleries d'après l'article 8 (4^e alinéa).

« Art. 8. — La vente des spiritueux de toute espèce en quantité de 40 litres au moins, est une industrie libre (commerce en gros).

« Le commerce en quantités inférieures à ce chiffre (commerce en détail) se subdivise comme suit :

« 1^o Le débit ;

« 2^o La vente en détail à pot renversé.

« Les autorisations de débit ou de vente en détail sont accordées par les autorités cantonales et doivent être soumises par elles à un droit de vente proportionné à l'importance du commerce et à la valeur des marchandises vendues ; jusqu'à l'entrée en vigueur d'une loi fédérale, ce droit de vente sera fixé par les cantons.

« Toutefois, les distillateurs qui ne fabriquent pas, dans une seule et même année, plus de 40 litres de spiritueux non soumis à l'impôt fédéral, peuvent vendre librement la quantité produite, à condition de ne pas la livrer par parts inférieures à 5 litres. Les vases des débits d'eau-de-vie doivent être étalonnés.

« Art. 9. — Les cantons sont chargés de la surveillance sur le commerce des spiritueux livrés par la

Confédération, ainsi que sur la fabrication et la vente de l'eau-de-vie qui n'est pas soumise à l'impôt fédéral.

« Art. 10. — L'exécution de la loi dans ses autres parties est de la compétence du Conseil fédéral, qui établira à cet effet les règlements et les organes nécessaires. Le Conseil fédéral peut réclamer la coopération des cantons, auquel cas il remboursera à ceux-ci les dépenses dont la justification sera fournie.

« La Confédération avancera à l'administration du monopole les sommes nécessaires pour l'exécution de la loi ; ces sommes porteront intérêt et devront être amorties dans un délai convenable.

« Art. 11. — La Confédération percevra les droits d'entrée respectifs sur tous les spiritueux importés ; elle portera en compte les frais de l'administration du monopole ainsi que l'augmentation de frais qui sera occasionnée à l'administration des péages par le monopole.

« Art. 12. — Les recettes nettes de l'administration du monopole seront, sous réserve des prescriptions de l'article 6 des dispositions transitoires de la Constitution fédérale (1), réparties entre tous les cantons proportionnellement à leur population de fait établie par le recensement fédéral le plus récent.

« Le décompte a lieu le 31 décembre de chaque année.

« Art. 13. — Les gouvernements cantonaux doivent

(1) Cette réserve concernait la période antérieure à 1895, elle n'a par conséquent plus de valeur pratique.

faire chaque année rapport au Conseil fédéral sur l'emploi des 10 % de leurs recettes qui, d'après l'article 32 *bis* de la Constitution fédérale, sont destinés à combattre l'alcoolisme. Ces rapports seront imprimés à l'Assemblée fédérale.

« Art. 14. — Quiconque contrevient aux dispositions de la présente loi, soit en fabriquant de l'alcool sans y être autorisé, soit en ne livrant pas à la Confédération la totalité de l'alcool fabriqué avec autorisation, soit en se faisant indûment restituer des droits ou en donnant à des spiritueux dénaturés une destination autre que celle qui est prévue, soit en se procurant illicitement de l'alcool ou de l'eau-de-vie, est passible d'une amende s'élevant de cinq à trente fois la somme soustraite à l'État.

« Si le montant de cette somme ne peut être déterminé, l'amende est de 200 à 10.000 francs. En cas de récidive ou de circonstances aggravantes, l'amende peut être doublée, et le contrevenant peut en outre être condamné à un emprisonnement jusqu'à six mois.

« La tentative des contraventions punies par le présent article est traitée comme la contravention consommée.

« Art. 15. — En dehors des cas énumérés à l'article précédent, toute contravention à la présente loi ou aux règlements qui en fixent l'application est punie d'une amende de 20 à 500 francs. Cette amende est de 50 à 1.000 francs si le contrevenant a cherché à empêcher le contrôle de l'autorité. Restent réservées les dispositions de l'article 47 du Code pénal fédéral.

« Art. 16. — Un tiers des amendes perçues en application de la présente loi revient au dénonciateur, un tiers au canton et un tiers à la commune dans laquelle a été commise la contravention. Lorsqu'il n'y a pas de dénonciateur, la part correspondante est attribuée à la caisse cantonale. Dans les cas où la contravention a été constatée par des employés ou fonctionnaires de l'administration des péages, la répartition des amendes a lieu en conformité de l'article 57 de la loi fédérale du 27 août 1851 sur les péages (1).

« Art. 17. — Quant au mode de procéder en cas de contravention à la présente loi ou aux règlements édictés pour son exécution, on appliquera la loi fédérale du 30 juin 1849 sur le mode de procéder à la poursuite des contraventions aux lois fiscales et de police de la Confédération (2).

« Art. 18. — Les propriétaires des distilleries existantes seront indemnisés par la Confédération pour la moins-value résultant, pour les bâtiments et appareils servant à la distillation, de l'exécution de l'article 1^{er} de la présente loi.

« Pour déterminer l'indemnité, on ne pourra porter en compte le bénéfice réalisé jusqu'à présent par la distillation.

« Toutefois, le droit à l'indemnité n'est accordé

(1) Article 60 de la loi fédérale sur les douanes du 28 juin 1893*

(2) Ainsi que la loi fédérale du 22 mars 1893 sur l'organisation judiciaire fédérale, art. 125 et 126.

qu'à ceux des propriétaires dont les distilleries ont été établies avant le 25 octobre 1885 et exploitées jusqu'à cette époque et qui, en outre, renoncent à la fabrication permise par l'article 32 *bis* de la Constitution fédérale.

« Si l'entente ne peut s'établir à l'amiable au sujet du chiffre de l'indemnité, celui-ci sera déterminé par des commissions d'estimation.

« Ces commissions d'estimation se composeront chacune de trois membres dont le premier sera nommé par le Tribunal fédéral, le deuxième par le Conseil fédéral et le troisième par le Gouvernement du canton sur le territoire duquel se trouve la distillerie à indemniser.

« Tout intéressé a le droit, dans le délai de trente jours après la signification de la sentence, de recourir au Tribunal fédéral contre la décision de la commission d'estimation.

« A défaut de recours, la décision de la commission d'estimation est considérée comme ayant force de loi. Le mode de procéder à suivre par le Tribunal fédéral et par les commissions d'estimation, sera déterminé par un règlement spécial établi par le Tribunal fédéral, règlement qui sera basé sur la loi du 1^{er} mai 1850, concernant l'expropriation pour cause d'utilité publique.

« Art. 19. — La Confédération aura le droit de se rendre acquéreur, moyennant indemnité des provisions d'alcool monopolisé dépassant un demi-hectolitre qui se trouveront dans le pays au moment de l'entrée

en vigueur de la présente loi, à moins que les propriétaires de ces provisions ne préfèrent les conserver moyennant paiement de l'impôt respectif.

« Si la Confédération déclare vouloir faire usage de son droit d'acquisition, les détenteurs de ces provisions sont tenus de les déclarer, à défaut de quoi la marchandise sera confisquée et le contrevenant encourra les pénalités prévues à l'article 14. Le prix d'acquisition sera fixé par des commissions d'experts nommées à cet effet par le Conseil fédéral.

« Pour la constatation des spiritueux qui doivent être rachetés à teneur du présent article, les cantons sont tenus de prêter leur concours à la Confédération, sur sa demande, moyennant une bonification dont le montant sera fixé d'après le nombre des détenteurs et le chiffre total du prix de rachat (1).

« Art. 20. — Le Conseil fédéral est chargé de l'exécution de la présente loi.

« Art. 21. — Le Conseil fédéral est chargé, conformément aux dispositions de la loi fédérale du 17 juin 1874, concernant la votation populaire sur les lois et arrêtés fédéraux, de publier la présente loi et de fixer l'époque où elle entrera en vigueur.

« Ainsi décrété par le Conseil national.

« Berne, le 22 décembre 1886 ».

Publiée le 30 du même mois, la nouvelle loi fut soumise au referendum et adoptée dans la votation

(1) Le Conseil fédéral a renoncé au droit qui lui était accordé par l'article 19.

populaire du 15 mai 1887, par 267.422 oui contre 138.496 non, soit à la majorité des deux tiers des votants (66,2 %).

Elle fut promulguée le 27 du même mois et rendue exécutoire à partir de cette date « en ce sens, dit l'arrêté de promulgation, que le Conseil fédéral fixera plus tard, par des décisions spéciales, le moment où les diverses parties de la loi seront mises à exécution ».

Dès les premiers jours de juin, des avis insérés (1)

(1) Voici les textes de ces avis :

1° *Avis relatif au remboursement du droit de monopole à l'exportation de produits spiritueux et droit supplémentaire à l'importation de ces produits.*

L'article 5 de la loi fédérale concernant les spiritueux statue que, lors de l'exportation de produits pour la fabrication desquels on emploie de l'alcool imposable, la Confédération doit déterminer, en raison des conditions spéciales de la fabrication, la quantité d'alcool qui a dû être employée et rembourser à l'exportateur, à la fin de l'exercice, la somme correspondante au bénéfice du monopole.

Afin de se renseigner sur la portée générale de cette disposition et de pouvoir prendre à temps, en tenant compte autant que possible des intérêts du commerce et de l'industrie, les mesures nécessaires à son exécution, le département soussigné invite toutes les maisons de commerce ou entreprises industrielles qui ont l'intention de profiter de l'avantage accordé par la loi, à s'annoncer par écrit auprès de lui, jusqu'au 25 juillet prochain.

A cette occasion, les intéressés devront indiquer le genre et la dénomination des produits alcooliques pour lesquels ils demandent le remboursement, leur contenance moyenne en alcool et la tare qui est habituellement admise pour les différents modes d'expédition et d'emballage de ces produits.

Les traités de commerce actuellement en vigueur avec l'étran-

dans la *Feuille fédérale* invitaient les industriels et les commerçants employant l'alcool dénaturé, ou faisant entrer l'alcool imposable dans la préparation de certains produits en vue de l'exportation, ou bien encore

ger statuent que, lorsqu'un nouveau droit de consommation est établi sur des articles de production nationale compris dans les tarifs, les articles similaires étrangers peuvent être immédiatement grevés, à l'importation, d'un supplément de droit égal. Par l'introduction du monopole des alcools, cette disposition deviendra applicable en Suisse à l'égard d'un certain nombre de produits fabriqués avec de l'alcool, tels que savons, objets de parfumerie, etc. Le département soussigné invite en conséquence les producteurs suisses des articles en question à lui faire connaître, d'ici au 25 juillet prochain, la contenance en alcool de leurs produits.

Berne, le 7 juin 1887. Département fédéral des Finances et des péages.

*2^e Livraison d'alcool dénaturé par l'Administration
du Monopole.*

Aux termes de l'article 6 de la loi fédérale sur les spiritueux, la Confédération doit livrer au prix de revient, pour des usages industriels ou domestiques, de l'alcool dénaturé, c'est-à-dire rendu impropre à la consommation.

Pour procéder à la dénaturation, l'administration a prévu l'emploi de substances dont le mélange rende autant que possible les spiritueux impropres à la consommation (huile de goudron et autres substances de ce genre) et fournisse ainsi à l'État, sans contrôle spécial, la garantie nécessaire contre leur usage abusif.

L'alcool ainsi dénaturé peut être employé dans les ménages et dans bon nombre d'établissements industriels.

Toutefois, certaines industries, telles que la fabrication du vinaigre, de certains produits chimiques, des vernis, etc., ne peuvent faire usage, en raison de la nature de leurs produits et de leur exploitation, que d'alcool dénaturé au moyen de substan-

important de l'étranger les produits obtenus dans les mêmes conditions, à faire connaître la nature de leurs opérations ou de leurs procédés afin de permettre au Département fédéral des finances et péages de régler l'application future des articles 5 et 6 de la nouvelle loi.

Le 29 du même mois, l'Assemblée fédérale autorisait (1) le Conseil fédéral à contracter un emprunt jusqu'à concurrence de 10 millions en vue de l'exécution de la loi qui délègue au Département des finances le pouvoir d'émettre cet emprunt au fur et à mesure de ses besoins (2).

ces spéciales différant pour chaque genre de produits. Or, il paraît désirable, dans l'intérêt de ces branches de fabrication, d'autoriser, sous réserve de certaines mesures protectrices, une *dénaturation relative*.

Afin de rendre cette faveur accessible à tous les fabricants qui ont le droit d'en profiter et de pouvoir étudier à temps la question de son introduction, nous invitons les propriétaires d'établissements industriels appelés à faire usage, dans leur industrie, de spiritueux *relativement* dénaturés, à s'annoncer par écrit auprès du département soussigné jusqu'au 25 juillet prochain. Ils devront désigner en même temps les produits pour la fabrication desquels ils désirent obtenir de l'alcool dénaturé et les substances qu'ils proposent d'affecter à la dénaturation. Ils sont invités en outre à bien vouloir indiquer les sûretés qu'ils croient pouvoir fournir au fisc pour garantir que l'alcool dénaturé aura réellement l'emploi auquel il est destiné.

Berne, le 2 juin 1887. Département fédéral des finances et péages.

(1) Arrêté du Conseil du 16 août suivant.

(2) Il s'agit d'un emprunt temporaire émis dans les mêmes conditions que les bons du Trésor français.

Enfin, le 15 juillet, le Conseil fédéral prenait un arrêté pour la mise en vigueur des principales dispositions de la loi. Voici le texte de cet arrêté (1) :

« I. Les articles 1 et 2 de la loi seront mis en vigueur à partir du 20 juillet 1887, de la manière suivante :

« a) Dès et y compris le 20 juillet 1887, le droit d'importer des spiritueux, à l'exception des catégories mentionnées sous les chiffres III et VI ci-après appartient exclusivement à la Confédération.

« b) Dès et y compris le 20 juillet 1887, la distillation des matières premières soumises au monopole est interdite à toute personne qui n'a pas conclu, en conformité de l'article 2 de la loi, un contrat de livraison avec la Confédération.

« Les gouvernements cantonaux prendront, à teneur de l'article 10 de la loi, les mesures nécessaires pour l'application immédiate de cette décision. A cet effet, ils feront apposer les scellés, dès le 20 juillet courant, en commençant par les distilleries qui sont actuellement en exploitation, sur tous les appareils qui ont servi jusqu'à présent à la distillation des matières soumises au monopole, de manière à empêcher tout emploi ultérieur de ces appareils. Les scellés ne pourront être levés que par l'autorité fédérale ou avec son autorisation.

« Le Département des finances est autorisé à laisser exploiter jusqu'au 1^{er} octobre 1887 les distilleries actuellement en exploitation qui s'engageront à livrer

(1) *Feuille Fédérale*, 1887, III, p. 107.

la totalité de leur produit à la Confédération. Cette faculté ne sera toutefois accordée que lorsque le Département des finances se sera entendu avec les distillateurs sur le prix de leur alcool et s'ils peuvent fournir la garantie qu'aucune partie de leur produit ne sera détournée de sa destination.

« II. Le Département fédéral des finances est chargé, après la publication du cahier des charges, d'assigner aux producteurs indigènes un délai jusqu'au 15 septembre pour prendre part au concours qui sera ouvert pour la conclusion de contrats de livraison à la Confédération, conformément à l'article 2 de la loi; puis il présentera au Conseil fédéral, avant le 1^{er} octobre 1887, les propositions pour la conclusion de ces contrats de livraison.

« III. L'article 3 de la loi sera mis en vigueur dès et y compris le 20 juillet 1887; en conséquence, les particuliers qui importeront des spiritueux de qualité supérieure, auront à payer en sus du droit d'entrée actuel, à partir de cette date, une finance de monopole de 80 fr. par quintal métrique, poids brut, sans égard à la contenance en alcool des spiritueux importés.

« La finance de monopole sera restituée aux importateurs qui fourniront une preuve reconnue suffisante par le Département des péages que les spiritueux de qualité supérieure importés par eux proviennent exclusivement de matières non soumises au monopole et qu'ils n'ont subi aucun mélange d'alcool.

« IV. L'article 4 de la loi sera mis en vigueur à partir du 1^{er} janvier 1888. Jusqu'à cette date, la vente

des spiritueux de toutes sortes est abandonnée aux particuliers, la Confédération se réservant toutefois la faculté de fournir aussi des spiritueux au commerce, si le besoin s'en fait sentir. Le prix de vente sera rendu public par la *Feuille fédérale*.

« Pour autant que la Confédération est appelée à fournir des liqueurs distillées au commerce, elle pourvoira à ce que la marchandise destinée à être transformée en boissons soit suffisamment rectifiée. Les marchands privés ne doivent mettre en vente dès le 20 juillet 1887 aucune marchandise renfermant plus de 2 ‰ d'impuretés alcooliques. Les contraventions à cette disposition sont passibles des peines prévues par l'article 15 de la loi.

« V. Une ordonnance, qui sera exécutée avant le 1^{er} janvier 1885, fixera les conditions de l'application de l'article 5 de la loi.

« VI. L'article 6 de la loi sera mis en vigueur également dès le 1^{er} janvier 1888; jusqu'à cette date, l'importation des alcools dénaturés conformément aux prescriptions de l'administration sera permise à tout particulier moyennant le paiement du droit d'entrée.

« VII. Les articles 7 et 8 de la loi seront appliqués dès le 1^{er} janvier 1888.

« VIII. L'article 9 sera appliqué, dès et y compris le 20 juillet 1887 pour ce qui concerne la fabrication et la vente de l'eau-de-vie non soumise à l'impôt fédéral, et dès le 1^{er} janvier 1888 pour ce qui concerne le commerce des spiritueux livrés par la Confédération, selon l'article 4 de la loi.

« IX. Les articles 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16 et 17 de la loi seront appliqués dès et y compris le 20 juillet 1887.

« X. L'application des articles 18 et 19 de la loi fera l'objet d'une décision ultérieure du Conseil fédéral.

« XI. Les droits d'entrée établis par les cantons et les communes sur les boissons spiritueuses (distillées ou fermentées), à teneur de l'article 32 de la Constitution fédérale sont abolis dès et y compris le 1^{er} septembre 1887.

« Dans le compte qui sera établi en application de l'article 6 des dispositions transitoires de la Constitution fédérale pour la compensation des droits abolis, les cantons et communes intéressés seront crédités pour l'année 1887 du produit net d'une année totale, d'après la moyenne des années 1880 à 1884, et débités de la recette nette qu'ils auront effectivement perçue en 1887.

« XII. Si la demande lui en est faite par des importateurs de spiritueux, le Département fédéral des finances peut prendre à sa charge, à des conditions équitables, les contrats d'achat que ces importateurs auraient conclus à l'étranger avant la date de la publication du présent arrêté. »

.....
Quelques jours après, le 20 juillet, le Conseil fédéral fermait la frontière et mettait sous scellés les appareils dans les distilleries. Le monopole entraînait ainsi dans sa période effective d'organisation.

Ce fut la baisse subite des alcools allemands, sur-

venue à la suite du drawback considérable dont ils ont temporairement joui et l'élévation correspondante de nos droits de douane, qui détermina le gouvernement à brusquer l'application de la loi du monopole.

CHAPITRE II

Fonctionnement du Monopole.

I. — Étendue du Monopole.

Le monopole suisse des alcools est un monopole partiel. Partiel, parce qu'il n'englobe pas tous les alcools. Les alcools naturels sont restés en dehors des prescriptions fédérales pour des raisons politiques. Sans cette immunité, en effet, il est probable que la loi de 1886 aurait échoué devant la votation populaire. Le privilège des bouilleurs de crû — ce droit pour le propriétaire de terres plantées en vignes ou en vergers de fabriquer l'alcool avec les produits de sa récolte sans être soumis à aucun droit — est en Suisse relativement plus considérable qu'en France. En admettant, d'ailleurs, que les raisins, les fruits à noyaux ou à pépins et leurs déchets, les racines de gentiane, les baies de genièvre et autres matières analogues non soumises au monopole soient d'une production insignifiante, le législateur n'avait point, pour les attaquer, les mêmes raisons qu'en ce qui concerne les pommes de terre et les betteraves.

Si les alcools tirés du vin ou des fruits, autrement

dits « les alcools éthyliques », sont peu dangereux, il n'en est pas ainsi de ceux provenant des pommes de terre, céréales, maïs, et principalement des betteraves et mélasses, appelés « alcools amyliques ». « Pour tuer, dit M. Lannelongue (1), un chien de 10 kilogr., il faut 12 grammes 1/2 d'alcool amylique, tandis qu'il en faudrait 80 d'alcool éthylique ». Or, nous avons vu que, déjà nocifs en eux-mêmes, ces alcools amyliques l'étaient encore davantage à la suite de leur fabrication par des distilleries mal outillées. Il n'est donc pas étonnant, puisqu'on les accusait de la plupart des ravages de l'alcoolisme en Suisse, qu'ils soient fabriqués par des distilleries travaillant pour le compte de la Confédération qui, avant de les livrer à la consommation, les rectifient en vue de leur enlever toutes les essences toxiques, notamment les essences cyanhydriques et empyreumatiques qu'ils contiennent.

Pour comprendre l'étendue du monopole, nous distinguerons, comme le rapport de gestion de 1887-88, entre l'importation et la production indigène (2). Le monopole doit, en effet, aux termes des articles 1 et 2 de la loi sur les spiritueux, acheter à l'étranger les trois quarts des quantités nécessaires à la consommation du pays, et le quart restant aux producteurs indigènes.

A. « A l'importation, dit le rapport, les spiritueux

(1) Discours prononcé à la Chambre des Députés, séance du 6 juin 1895.

(2) Rapport de gestion de 1887-88, p. 4.

« de toute nature sont traités comme étant soumis
« au monopole. Cette prescription est appliquée de
« telle façon que l'importation en Suisse de trois-six
« ou d'alcool à un degré quelconque est absolument
« interdite aux particuliers et n'est autorisée qu'à
« l'adresse de l'Administration fédérale des alcools,
« tandis que les spiritueux, dits de qualité supérieure,
« c'est-à-dire toutes les eaux-de-vie pour la consom-
« mation qui ne sont pas reconnues comme un sim-
« ple mélange de trois-six et d'eau, mais bien comme
« des produits d'un procédé spécial de fabrication,
« peuvent être importés en Suisse par qui que ce soit,
« moyennant paiement d'une taxe de monopole de
« 80 fr. par 100 kilos, poids brut. » Cependant ce droit
de monopole est réduit pour les produits pharma-
ceutiques, chimiques, les parfumeries, les cosméti-
ques, les jus de fruits ou de bois, préparés avec de
l'alcool, les laques, les vernis.

B. « Quant à la production indigène, les conditions
« du monopole sont exprimées soit par l'interdiction
« de distiller, soit par les taxes de monopole grevant
« ou les matières premières servant aux distilleries,
« ou les produits fabriqués, soit enfin par l'obliga-
« tion de livrer à l'Administration des alcools le
« produit de la distillation » (1). Les matières sou-
mises au monopole peuvent ainsi se répartir en trois
catégories :

I. Celles dont la distillation est absolument inter-

(1) Rapport de gestion de 1887-88, p. 5.

dite. Ce sont le topinambour, le sucre, la betterave, la mélasse, la bière, les résidus de brasserie, quelle que soit leur provenance, ainsi que les raisins frais ou secs, les figues, les fruits à noyaux ou à pépins d'origine étrangère.

II. Celles qui peuvent être distillées par les distillateurs libres, moyennant paiement de la finance de monopole. Par l'expression de distillateurs libres, on désigne ceux qui fabriquent « des produits alcooliques » (1) avec les matières non soumises au monopole. Ces distillateurs peuvent, sans être tenus de livrer leurs produits à l'Administration des alcools, employer, sauf à payer un droit de monopole, les marcs de vin, les lies de vin, les cerises, les prunes, les vins « gâtés » qui ont été importés, et les marcs provenant de la fabrication indigène du vin de raisins secs.

III. Enfin celles qui ne peuvent être distillées que par les concessionnaires de lots de distillerie, c'est-à-dire par les distillateurs qui travaillent pour le compte de la Confédération, qui leur a adjugé des lots en vertu de l'article 2 de la loi sur les spiritueux. A la différence des distillateurs libres (2), ceux concessionnaires de lots ne peuvent organiser, comme nous le

(1) Art. 1^{er} du cahier des charges du 23 mai 1888. — *Recueil officiel* nouveau, série X, p. 553.

(2) Il est à remarquer que les distillateurs libres organisent, sous réserve de la législation cantonale, leur exploitation à leur gré.

verrons plus loin, leur exploitation à leur gré. Les matières dont il s'agit ici sont les pommes de terre, les céréales, le seigle et le maïs. La quantité tout entière des alcools tirés de ces produits est livrée à la régie fédérale au prix fixé par les contrats.

Il est à noter que la distillation de matières soumises au monopole avec des matières non soumises au monopole reste libre.

Telles sont les limites du monopole.

II. — Mise en œuvre du Monopole.

Le monopole est mis en pratique sous forme de concessions accordées à des distilleries privées qui travaillent pour le compte de l'État Fédéral. Les lots de distillerie sont adjugés à ceux qui, en fournissant des garanties suffisantes, offrent les conditions les plus favorables. Aucune distillerie ne doit produire par campagne moins de 150 ou plus de 1.000 hectol. Cette restriction de la grandeur des lots de distillerie fut dictée dans le but, d'une part, de faire disparaître les exploitations minuscules dont l'existence s'était manifestée comme dangereuse pour la population, d'autre part, de faciliter le contrôle fiscal et d'empêcher la création d'entreprises non viables au point de vue industriel. Enfin, en ce qui concerne l'utilisation des vinasses, on cherchait à créer le type d'exploitation paraissant le plus conforme aux conditions de l'agriculture. En un mot, on supprima les petites et les

grandes distilleries au profit de celles de moyenne grandeur.

SECTION I

Fabrication et rectification.

Les distilleries, avons-nous vu ci-dessus, avaient été mises sous scellés le 20 juillet 1886. Cette opération a été conduite par les vérificateurs des poids et mesures, assistés des employés des péages cantonaux dont la Confédération avait réclamé le concours en vertu de l'article 10 de la loi sur le monopole.

Préalablement à la mise sous scellés, un rapide cours d'instruction avait été donné à Berne aux agents chargés de cette opération, laquelle devait se faire selon les règles suivantes :

Pour les distilleries à feu nu : enlèvement des chapiteaux et fermeture en croix par une ficelle des ouvertures de l'alambic; en outre, partout où on pourra le faire, enlèvement du robinet du tuyau conducteur et fermeture des ouvertures de ce robinet.

Pour les distilleries à vapeur : dévissage des brides des tuyaux conducteurs le plus près possible de l'alambic ou de la colonne de distillation, fermeture des ouvertures de ces tuyaux, apposition de scellés sur les parties de l'alambic ou de la colonne susceptibles de s'échauffer en cas d'exploitation; mise sous scellés également des orifices d'écoulement de l'alcool.

On devait commencer par les distilleries en activité n'ayant pas traité pour la continuation de leur fabrication avec l'administration des alcools et terminer par les distilleries inactives. Pour ne pas obliger les distilleries au nombre de 35 environ (1), qui étaient alors en fonctionnement, à cesser brusquement leurs travaux et pour leur permettre de fabriquer jusqu'à la fin de la campagne (30 septembre), l'administration des alcools avait conclu avec la plupart d'entre elles des contrats de livraison pour une quantité de 7.030 hectolitres d'alcool. Une partie des alcools, 6.340 hectolitres environ, ont été payés à raison de 65 fr. l'hectolitre aux usines importantes et le surplus, 690 hectolitres, à raison de 90 fr. l'hectolitre aux petites distilleries agricoles. Si les prix payés par la régie pour l'alcool indigène sont plus élevés que ceux auxquels elle se procure l'alcool étranger, « c'est que le but de la loi étant aussi de favoriser l'agriculture nationale, les soumissionnaires de lots sont tenus d'employer, pour une grande partie de leur production, des matières premières indigènes (art. 18 du cahier des charges du 23 mai 1888) d'un prix élevé » (2). Les établissements qui avaient pu traiter avec l'administration du monopole ont été à leur tour mis sous scellés le 1^{er} octobre.

Du 1^{er} octobre au 1^{er} novembre, le monopole n'a autorisé aucun travail dans les distilleries. Il avait pu-

(1) Enquête du département de l'Intérieur en 1886.

(2) *L'Alcool en Suisse*, par Etienne Martin, p. 20.

blié dès le 9 septembre le cahier des charges (1) réglant les conditions de l'adjudication des lots de fabrication en exécution des articles 1 et 2 de la loi. Le délai imparti pour le dépôt des soumissions expirait le 15 octobre (2) et l'administration des alcools procédait aussitôt après à la difficile tâche de la répartition entre les distillateurs concurrents du contingent assigné à la production indigène. Les résultats généraux de cette opération ont porté (3) sur 21.340 hectolitres. L'administration du monopole a accepté 188 contrats de livraison au prix moyen de 80 fr., 138 provisoires (durée : un an) et 50 définitifs (durée : 3 à 5 ans).

Le cahier des charges sus-indiqué constituait en quelque sorte le code des règles à observer tant par les agents du monopole que par les distillateurs contractants. En voici, du reste, les principales dispositions brièvement analysées.

Après avoir rappelé le caractère des produits soumis au monopole et déterminé les garanties personnelles et juridiques que doivent présenter les adjudicataires des lots de distillation, le cahier des charges traite des conditions exigées pour le dépôt des sou-

(1) *Feuille fédérale*, 1887, IV, p. 5 et suivantes.

(2) Le titre II de l'arrêté du Conseil fédéral du 15 juillet 1887 avait d'abord fixé ce terme au 15. Le cahier des charges n'ayant été préparé que le 9 du même mois, il fallut proroger ce délai d'un mois et reporter également au 1^{er} novembre la clôture de la répartition des lots qui avait été fixée au 1^{er} octobre. — *Feuille fédérale*, 1887, III, p. 108 et 109.

(3) *Feuille fédérale*, 1888, III, p. 452 et suivantes.

missions et l'exploitation des usines : production d'un plan descriptif, séparation des locaux affectés à la distillation ; obligation de se conformer à la loi sur les fabriques quand le personnel actif de la distillerie comprend plus de quatre personnes ; fixation de la durée de la campagne du 15 septembre au 15 mai suivant ; exception pour les établissements qui fabriquent la levure ; minimum 150 hectolitres et maximum 1.000 hectolitres de production fixés conformément à l'art. 2 de la loi organique avec faculté de reporter d'une campagne à l'autre les déficits de rendement ; fixation de la richesse alcoolique des produits à livrer au monopole à 70° Tralles pour les appareils périodiques et 85° pour les appareils continus : interdiction absolue de distiller des matières avariées et interdiction provisoire pour les topinambours et la mélasse.

Ce cahier des charges énumère aussitôt après les mesures de contrôle : droit pour les employés fédéraux et cantonaux de pénétrer dans les distilleries et leurs dépendances, de contrôler la livraison des résidus et de compulser le journal d'exploitation dont la tenue incombe au fabricant ou à ses représentants ; scellés apposés sur les appareils à partir de l'endroit où commence la condensation des vapeurs ; faculté pour l'administration d'installer à ses frais des appareils spéciaux de sûreté destinés à empêcher toute tentative de fraude, — obligation pour le fabricant de s'assurer chaque jour de l'état des scellés et de signaler sans retard toute perturbation observée dans la marche des appareils de contrôle. Il exige des éprouvettes con-

formes au modèle de l'administration; l'installation de réservoirs de contrôle aux frais du monopole — réservoirs à un seul compartiment pour les usines à feu continu, à deux compartiments pour les autres, l'un pour l'alcool marchand, l'autre pour les alcools de 1^{re} et de 2^e qualité; des justifications concernant les provenances de matières employées. Il édicte l'interdiction d'augmenter les quantités de matières étrangères prévues au contrat, la mise sous scellés des appareils quand les interruptions de travail doivent durer plus de 15 jours et l'obligation de signaler toute interruption ou perturbation dans les 24 heures.

Il contient ensuite la réglementation de la répartition des lots, de la revision des prix, des conditions de livraison, de la durée et de la résiliation des contrats, les pénalités, etc.

Enfin il accorde une prime, ou opère une retenue sur le prix des contrats suivant que la quotité des impuretés est inférieure ou supérieure aux proportions réglementaires. Aux termes de l'article 33, la durée normale de ces contrats est de trois ans; toutefois pour la campagne 1887-1888, le cahier des charges, dans ses dispositions transitoires (1), admet exceptionnellement des contrats d'une seule année même pour les distilleries qui ne sont pas en état de produire le minimum réglementaire de 150 hectolitres, à la condition cependant qu'elles puissent traiter quotidien-

(1) Art. 51 du cahier des charges du 9 septembre 1887 (*Feuille fédérale*, 1887, IV, p. 5).

nement 600 kilog. au moins de matières uniquement indigènes. Une délibération du Conseil fédéral, en date du 10 octobre 1887, a réduit encore les exigences formulées au cahier des charges en abaissant à 65° Tralles la force en alcool des produits et à 500 kilog. le minimum des quantités de matières à employer journellement, en limitant la durée de la campagne du 1^{er} novembre au 20 avril, et en autorisant le Département des finances à édicter d'autres dispositions spéciales en faveur des petites distilleries.

La Confédération n'a pas seulement chargé certaines distilleries de la fabrication de l'alcool pour son compte, elle leur a en même temps imposé, aux termes de l'art. 1^{er} de la loi sur les spiritueux, de pourvoir à ce que les alcools destinés à être transformés en boissons soient suffisamment rectifiés.

Rappelons à ce sujet que, pour apprécier la qualité d'un alcool, il faut prendre en considération sa pureté et sa finesse. Sous la dénomination d'alcool absolument pur, on entend un alcool ne contenant point d'impuretés alcooliques, c'est-à-dire dont la composition s'exprime par la formule C^6H^8O . Sous la dénomination d'alcool absolument fin, on comprend une marchandise neutre et exempte d'acides, c'est-à-dire incolore et inodore, sans goût particulier et sans autre effet sur les organes gustatifs que celui d'une sensation brûlante. Or, pour obtenir l'alcool brut, c'est-à-dire absolument pur et fin, il fallait le soumettre à la rectification qui a lieu par raffination et filtration : c'est alors le trois-six qui, suivant sa plus ou

moins grande purification prend les noms de trois-six fin, surfin ou extra-fin.

Cette rectification est en partie faite dans une ancienne distillerie de Bâle.

Pour vérifier si la rectification se fait bien, il existe à Berne un laboratoire fédéral où deux chimistes ont pour seule mission de se livrer à des analyses.

SECTION II

Importation.

Le monopole avait également pour objet, avons-nous vu, l'importation de l'alcool ; aussi, à la même date du 20 juillet, en même temps que les scellés étaient apposés sur les distilleries, le gouvernement fédéral arrêtait à la frontière l'importation de l'alcool ordinaire pour les simples particuliers et soumettait l'introduction des spiritueux de qualité supérieure au paiement de la finance de monopole de 80 francs par quintal métrique, poids brut des marchandises importées.

Cependant, malgré la promptitude de cette mise à exécution, la spéculation était parvenue à introduire, pendant les cinq jours qui ont précédé la fermeture de la frontière, 10.000 hectolitres environ d'alcool.

Cette quantité, augmentée des provisions du pays et de la surproduction des distilleries qui ont travaillé dans le but de faire échec au monopole, était estimée

pouvoir suffire aux besoins de la consommation pendant cinq ou six mois.

Les instructions données à l'administration des péages fédéraux pour l'exécution de ses nouvelles obligations sont résumées dans une circulaire du 16 juillet 1887 (1). Les péages reçoivent l'ordre, notamment, de réexpédier à partir de la fin du mois de juillet au-delà de la frontière tous les trois-six en nature non destinés à l'administration fédérale. La même circulaire définit ce que la Confédération entend par spiritueux de qualité supérieure; ce sont tous les produits spiritueux obtenus ou transformés par la distillation tels que l'eau-de-vie, le rhum, le kirsch, le whiskey, l'arac, le bitter, les essences de vin, les liqueurs, etc., qui peuvent être consommés dans l'état où ils sont importés comme boissons.

Il y avait également à déterminer le mode de procéder à l'égard des spiritueux provenant de la distillation des vins, cidres, poirés, hydromels, de leurs lies ou marcs et de certains fruits et racines, spiritueux qui, conformément à l'article 32 *bis* de la Constitution fédérale, ne devaient pas être touchés par la loi organique du monopole.

La circulaire précitée tranche la difficulté en invitant les péages fédéraux à exiger pour tous ces spiritueux sans exception, comme pour les spiritueux de qualité supérieure, l'acquittement préalable du droit de monopole et en réservant au seul Département

(1) *Feuille fédérale*, 1887, III, p. 116.

des péages le pouvoir d'en ordonner le remboursement.

Cette question a été réglementée par arrêté du Conseil fédéral du 17 août (1) qui énumère les spiritueux non monopolisés, n'accorde le bénéfice de remboursement qu'aux spiritueux d'origine française, stipule que ces spiritueux doivent être accompagnés d'un certificat conforme à un modèle imprimé à la suite de l'arrêté. Ce certificat doit, au moment de l'importation, être frappé du timbre à date des péages, à peine de nullité. Les attestations produites après l'introduction des spiritueux sont aussi considérées comme étant sans valeur. Les péages peuvent prélever des échantillons sur ces spiritueux pour les envoyer à leur direction générale. Le même document fixe, à peine de déchéance, un délai de deux mois pour la présentation des demandes en remboursement. La restitution a lieu quand le destinataire prouve que les matières premières grevées ont été employées de façon à en rendre impossible toute distillation ultérieure. D'après le formulaire donné, la sincérité des certificats doit être attestée par le visa des autorités du lieu d'origine : maire, commissaire de police ou président de chambre de commerce.

En exécution de ces dispositions, le Département des péages a été forcé de rembourser du 20 juillet au 30 septembre pour 60.000 francs de finance de monopole, ce qui l'a conduit à resserrer sa réglementation

(1) *Feuille fédérale*, 1887, III, p. 206.

par un arrêté du Conseil fédéral du 6 octobre 1887(1) exigeant la formalité complémentaire de la présentation de la facture à l'appui de la demande de remboursement, facture dont la concordance avec les livres de l'expéditeur doit être attestée par les autorités locales précitées. L'administration du monopole espérait pouvoir faire cesser à partir de 1892 le privilège dont jouissait la France. Elle estimait même que les traités de commerce laissaient au gouvernement fédéral la faculté de le supprimer avant cette échéance. « Si cette suppression n'avait lieu, l'administration établirait, disait-elle, un droit spécial de vente sur les spiritueux incriminés ». Mais la question fut tranchée à son désir. Un arrêté du 11 novembre a supprimé radicalement ces remboursements à partir du 1^{er} décembre et le Conseil fédéral a proposé — avec succès d'ailleurs — le 5 décembre (2) à l'Assemblée fédérale un projet de nouvel arrêté qui explique que l'immunité prévue dans l'article 32 *bis* de la Constitution fédérale ne s'applique qu'aux produits indigènes.

La fermeture subite de la frontière avait lésé bien des intérêts : intérêts, d'abord, des importateurs suisses qui, avant le 16 juillet (jour de la publication de l'arrêté organique), avaient passé sans réserves des contrats de livraison pour leurs achats d'alcool avec l'étranger ; intérêts également des commerçants suis-

(1) *Feuille fédérale*, 1887, III, p. 369.

(2) *Feuille fédérale*, 1887, III, p. 531-533.

ses, qui étaient engagés, toujours sans réserves et avant le 27 mai (date de la promulgation de la loi), à livrer de l'alcool à des prix et conditions déterminés; intérêts enfin des industriels employant ou transformant l'alcool et qui, s'approvisionnant au fur et à mesure de leurs besoins, pouvaient être dépourvus de cette matière première au moment de l'application de la loi du monopole.

La situation fâcheuse de ces deux dernières catégories de commerçants et industriels n'aurait pas manqué d'ailleurs d'être exploitée par les spéculateurs qui avaient accaparé l'alcool en vue de l'imminence de l'événement. Mais tous ces points ont été équitablement réglés par la Confédération, ainsi qu'on va le voir au chapitre suivant.

SECTION III

Stocks, Rachats et Ventes.

L'application de la loi de 1886 qui attribuait à la Confédération seule le droit d'acheter à l'étranger de l'alcool avait créé pour certaines personnes, comme nous venons de le voir, une situation fâcheuse à laquelle l'article 19 de la loi organique remédiait. Cet article accordait à la Confédération le pouvoir de reprendre par voie d'inventaire et, le cas échéant, d'expertiser les approvisionnements supérieurs à 50 litres d'alcool pur détenus, au moment de l'application de la

loi, par les distillateurs, les commerçants et les simples particuliers. Le Gouvernement fédéral a renoncé à faire usage de ce droit qui aurait froissé les sentiments libéraux du peuple suisse; il a jugé politique d'accorder aux distillateurs et négociants en gros ou demi-gros, sous la seule condition de ne pas mettre en vente des alcools contenant plus de 2 ‰ d'impuretés, la faculté d'écouler librement leurs stocks.

Le Conseil fédéral n'avait, d'ailleurs, aucun intérêt à s'exposer à racheter fort cher des provisions d'alcool qu'il pouvait, au même moment, se procurer à des conditions exceptionnelles de bon marché en Allemagne. Pourtant, par un avis du 15 juillet, que nous avons reproduit en entier plus haut (1), le Département fédéral des finances avait invité les distillateurs désireux de traiter avec l'administration du monopole, à faire connaître les conditions dans lesquelles ils seraient disposés à céder à la Confédération leurs provisions d'alcool. Aucun des intéressés ne répondit à cette invitation. Le même avis engageait, dans sa seconde partie, les importateurs liés par des contrats de livraison avec des fournisseurs étrangers, à faire connaître leur situation, laquelle a été réglée par arrêté fédéral du 22 juillet suivant.

Ce dernier arrêté autorisait aussi le Département des finances à racheter les provisions d'alcool par quantité minima de 100 hectolitres aux prix fixés pour la vente, par la Confédération, du même produit.

(1) Voir page 93.

Cette autorisation a eu sur le commerce de gros le même effet négatif que l'avis du 15 juillet, en ce qui concerne les quantités d'alcool en la possession des distillateurs. Les importateurs se sont, au contraire, présentés en assez grand nombre et le Conseil fédéral a racheté de ce chef 7.800 hectolitres, en bonifiant 2 fr. 50 par hectolitre sur les prix de revient dûment justifiés.

L'arrêté sus-visé a également réglé les conditions de vente aux industriels et commerçants dont il est parlé plus haut. Les premiers prix fixés par cet arrêté étaient de 75 fr. pour l'alcool premier choix et de 70 fr. pour le second choix. Afin de prévenir les abus, le Gouvernement fédéral se réservait de publier le nom des acheteurs dans sa feuille officielle. Il n'a pas usé de cette faculté. Du reste, les quantités qu'il a vendues dans ces conditions sont peu importantes (1). Ces prix ont été relevés dès le 27 août et respectivement portés à 95 et 90 fr.

Ce n'est qu'à partir du mois de septembre que les ventes du monopole sont devenues publiques et que le tarif de faveur dont les industriels et les commerçants ci-dessus mentionnés avaient jusqu'alors bénéficié, a été supprimé. L'Administration des alcools avait pu, à cette date, organiser des dépôts et constituer ses approvisionnements de façon à pouvoir répondre à tous les besoins de la consommation courante. Pour pouvoir lutter avec avantage contre la

(1) 920 quintaux.

concurrence des stocks du commerce libre et empêcher la spéculation de réaliser des bénéfices trop considérables, les prix ont été établis dans les limites minima fixées par la loi organique, savoir :

120,15	par hectolitre	pour le trois-six fin ordinaire (Feinsprit);
124,45	—	pour le trois-six surfin (Primasprit);
130,45	—	pour le trois-six extra-fin (Weinsprit).

Le même arrêté indiquait le prix des fûts neufs qui pouvaient être livrés par le monopole.

Un avis publié le 21 octobre par l'Administration des alcools (1), règle les conditions commerciales des ventes du monopole. D'après cet avis, le nombre des dépôts fédéraux qui étaient d'abord de trois ou quatre, est porté à onze, mais cinq seulement de ces dépôts sont organisés pour la vente des alcools; les six autres ne sont que des entrepôts. Etablis dans les entrepôts généraux des cantons ou des chemins de fer, ou bien encore dans les entrepôts particuliers, ces dépôts sont provisoirement administrés par les autorités, les compagnies, les sociétés propriétaires desdits entrepôts sous la surveillance fédérale.

L'Administration des alcools eut l'intention de centraliser toutes ses ventes dans deux dépôts, l'un à la frontière pour les alcools étrangers, qui serait installé à Romanshorn ou Bâle, et l'autre qui serait placé à Berthoud au centre des pays de production pour les alcools indigènes. Elle arrêterait alors des tarifs* par

(1) *Feuille fédérale*, 1887, IV, p. 67.

zones, de façon à égaliser pour toute la Suisse les prix de vente de l'alcool fédéral.

SECTION IV

Exportation

(Art. 5 de la loi et titre V du décret organique).

On a vu plus haut que le Gouvernement fédéral avait commencé son enquête dès les premiers jours de juin sur les industries exportant ou important l'alcool, ses dérivés et les produits à base d'alcool. Le décret organique rappelle l'obligation de légiférer sur ce sujet avant le 1^{er} janvier 1888. Enfin, le titre IV de l'arrêté fédéral du 2 septembre 1887 (1) invitait la Direction des péages à prendre les mesures nécessaires pour assurer, à partir du 1^{er} novembre, le remboursement des bénéfices du monopole aux « maisons d'exportation » qui, après avoir répondu à son premier avis, offriront les garanties voulues et rempliront les conditions exigées.

La question est traitée par le règlement du 4 novembre (2), dont voici les principales dispositions :

Justification à fournir de la provenance de l'alcool qui doit être acheté directement au monopole et avoir été exporté par un des bureaux de péages établis

(1) *Feuille fédérale*, 1887, III, p. 288 à 290.

(2) *Feuille fédérale*, 1887, IV, p. 133 à 138.

pour l'importation, le transit ou l'entrepôt de l'alcool transformé ;

Désignation des bureaux de sortie ;

Remise au bureau de sortie, en double, d'une déclaration conforme à un formulaire « qui sera prescrit » et qui devra énoncer :

1^o Le nom du fabricant exportateur ;

2^o Ceux du destinataire ou du lieu de destination ;

3^o La désignation exacte des colis, poids brut, poids net, marques et numéros ;

4^o Le nombre des fûts, bonbonnes, bouteilles et cruchons avec indication totale de leur contenance en litres ;

5^o La désignation commerciale du contenu ;

6^o La force alcoolique du produit, c'est-à-dire la proportion d'alcool employée à le préparer.

Les fûts doivent être étalonnés, tarés au fer chaud, les bouteilles et cruchons être pourvus d'étiquettes explicatives.

Les péages auront le droit de prélever des échantillons et de se faire remettre gratis les types de bouteilles et cruchons exportés.

Ils devront tenir un registre spécial d'exportation. L'un des doubles de la déclaration, après reconnaissance de sa conformité, est signé et timbré pour valoir comme certificat d'exportation et est remis au déclarant ; l'autre est conservé par les péages et pourvu de son numéro d'inscription au registre d'exportation.

Chaque exportateur a un compte ouvert aux péages

complété par l'indication des quantités d'alcool impossible achetées par sa maison.

A la fin de chaque mois, il envoie aux péages les déclarations d'exportation, les pièces de douane constatant l'exportation, le transit ou l'entrepôt, des quittances de finances de monopole ou des lettres de voiture si la finance payée s'y trouve inscrite par les péages. L'exportateur a la faculté, soit de demander le remboursement du bénéfice de monopole, soit de vendre au monopole les certificats d'exportation.

Le taux maximum pour le calcul de la richesse alcoolique est ainsi fixé : absinthe, 67 degrés Tralles ; bitter et dérivés, 40° ; liqueurs simples, 30°. Les fûts doivent contenir au moins 20 litres et peser 23 kilos ; les envois de bouteilles et cruchons doivent avoir un poids brut minimum de 50 kilos.

Enfin, le règlement décide que tout individu qui essayera de se faire accorder un remboursement auquel il n'a pas droit, tombera sous le coup des articles 14 et 15 de la loi organique.

SECTION V

Dénaturation.

Aux termes de l'article 6 de la loi et du titre VI du décret organique, la Confédération s'est aussi réservé le monopole de la fabrication et de la vente de l'alcool industriel, c'est-à-dire dénaturé. Cet alcool est

celui qui est destiné à des usages techniques ou à des besoins domestiques (éclairage et chauffage). La Confédération doit le livrer au prix de revient et par quantités minima de 150 litres. Toutefois, l'administration ne s'est pas trouvée au début en mesure d'user de son droit sous ce rapport. Elle dut donc permettre l'importation des alcools dénaturés par les simples particuliers, moyennant le paiement du droit d'entrée existant (7 fr. par quintal) et l'accomplissement des formalités imposées par l'Administration des finances fédérales. Ce n'est qu'à partir du 3 juin 1889 (1) que l'achat et la vente de l'alcool « absolument dénaturé » ont été soumis directement et entièrement au monopole fédéral.

Au moment de la fermeture de la frontière, la Confédération a rappelé aux péages, dans la circulaire dont il a été parlé sous le titre « importation », les dispositions qui avaient été antérieurement prises sur la matière — notamment le versement de six décilitres d'huile de goudron de houille par 100 kilos d'alcool net.

Pour des considérations pratiques on a dû jusqu'ici renoncer à contraindre les industriels suisses à se procurer auprès de la régie l'alcool « relativement » dénaturé dont ils ont besoin ; il leur est délivré des autorisations spéciales qui leur permettent d'importer directement de l'étranger l'alcool nécessaire à leur industrie et de le faire dénaturer à la frontière par les soins

(1) Arrêté du 31 mai 1889.

des employés des péages. C'est ce que rappelait un arrêté du Conseil fédéral du 2 septembre 1887 (1).

Le droit d'entrée sur l'alcool qui est dénaturé à son arrivée en Suisse suivant les prescriptions réglementaires, reste fixé à 7 fr. par quintal, poids brut ; à ce droit vient s'ajouter une rémunération de 0 fr. 50 par 100 kilogr. d'alcool, sans toutefois que cette indemnité puisse excéder 5 fr. par alcool complet. L'importation de cet alcool dénaturé est restreinte aux bureaux principaux des péages. La dénaturation ne peut avoir lieu que sur la demande expresse du conducteur ou du déclarant. Elle peut être « absolue ou relative. » Pour la dénaturation absolue, le nom du destinataire suffit au moment de l'importation ; pour la dénaturation relative, on doit spécifier en outre l'usage auquel l'alcool est destiné.

Absolue, la dénaturation consiste dans l'incorporation à l'alcool d'un litre d'huile de goudron de houille par 100 kilogr. d'alcool poids brut et, en outre, d'une substance colorante (2) prescrite par l'autorité. Ces substances sont fournies par l'administration des péages aux bureaux des péages et facturées par ceux-ci aux prix coûtants. Relative, la dénaturation s'obtient avec des matières dont les proportions également calculées pour 100 kilogr. d'alcool varient suivant l'emploi de l'alcool ; par exemple, pour la fabrication de produits tels que l'éther nitrique à raison de 2 %,

(1) *Feuille fédérale*, 1887, III, p. 288 à 290.

(2) C'est ordinairement l'aniline rouge.

le nitrobenzole 500 grammes, la naphthaline 100 grammes; pour celle des couleurs, le bleu d'aniline, le violet à raison de 25 grammes.

SECTION VI

Ventes en détail.

Les droits sur les ventes au détail en ce qui concerne l'eau-de-vie pour les quantités inférieures à 40 litres et les vins et bières pour celles inférieures à 2 litres, les patentes et autres droits spéciaux perçus par les cantons, les districts et les communes, seront remplacés par un impôt fédéral. Jusque-là, ces cantons, districts et communes continueront à les encaisser pour leur compte à la condition de suivre les principes posés par la Confédération dans les articles 7, 8 et 9 de la loi et de les élever progressivement. Par contre, les cantons, districts et communes ne peuvent plus imposer la vente en détail des boissons hygiéniques en quantités de 2 litres et au-dessus. Cette vente est donc actuellement opérée en pleine liberté par tous les particuliers autres que les cabaretiers et aubergistes.

Suivant les motifs qui ont prévalu lors de son élaboration, la loi veut interdire la vente de l'eau-de-vie dans tous les établissements qui ne sont pas des magasins de spiritueux proprement dits. Il ne sera fait d'exception à ce principe qu'en faveur des confiseries pour la vente des liqueurs.

Les autorisations sont subordonnées au paiement du droit de vente fixé par les autorités cantonales; les établissements sont divisés en classes taxées suivant l'importance du commerce et la valeur des marchandises vendues.

Le commerce des spiritueux livrés par la Confédération, la fabrication et la vente de l'eau-de-vie non soumise à l'impôt fédéral sont placés sous la surveillance des cantons qui doivent édicter des prescriptions à faire sanctionner par le Conseil fédéral, prescriptions qui seront mises à exécution à partir du 1^{er} janvier 1888.

SECTION VII

Expropriation.

Ici, le législateur suisse n'a pas envisagé, que du fait d'avoir interdit l'exercice d'une certaine industrie, l'Etat soit tenu d'indemniser les industriels en question en raison des bénéfices dont ils se trouvent désormais frustrés. A ses yeux, en effet, l'exercice d'une profession ne constitue point un droit acquis, et les distillateurs n'ont, de ce chef, pas plus de droit à réclamer une indemnité que n'en aurait un voiturier à qui les vivres auraient été coupés par la construction d'un chemin de fer. Seuls, selon lui, les biens meubles et immeubles, les biens tangibles, réels sont susceptibles d'être indemnisés. Aussi l'article 18 sus-visé a-t-il eu soin de spécifier qu'il s'agit,

pour le règlement des indemnités, d'apprécier simplement la moins-value, c'est-à-dire la dépréciation subie par les bâtiments et appareils servant à la distillation et il a ajouté dans son paragraphe 2 que, pour déterminer l'indemnité, on ne pouvait porter en compte le bénéfice réalisé par la distillation, par l'industrie. Cet état de choses seul suffirait à expliquer pourquoi les pouvoirs publics se sont décidés, sans trop d'appréhension, à adopter le monopole. Les marchands en gros et demi-gros, dont le commerce est radicalement supprimé par cette institution, ne recevront aucune indemnité. C'est là une des considérations qui ont déterminé le gouvernement fédéral à ne pas user du droit qu'il avait de racheter les stocks.

Les distilleries industrielles devant être converties en ateliers de rectification (1) qui travailleront pour le monopole seront indemnisées par ce fait, sans bourse délier. Il en sera de même pour les 80 distilleries d'importance moyenne qui traiteront avec l'administration des alcools pour la fabrication des 30.000 hectolitres réservés à la fabrication indigène.

Il ne restera, par suite, à indemniser dans les conditions stipulées par la loi que les 950 distilleries qui n'auront pas pu concourir à l'adjudication des contrats de livraison ou dont les offres auraient été rejetées.

(1) Circulaire du Conseil fédéral aux États confédérés du 17 janvier 1888, *Feuille fédérale*, 1888, p. 57.

L'administration des alcools (1) estime que la publication des affiches concernant la présentation des demandes d'indemnités fera surgir un nombre de distilleries plus considérable que le chiffre ci-dessus cité. Bien des distilleries dont l'existence n'était pas soupçonnée par les autorités cantonales répondront à cet appel. On espère, d'ailleurs, obtenir de la sorte une statistique plus exacte de ces établissements, statistique dont le monopole ne manquera pas de tirer parti pour la répression de la fraude et la sauvegarde de ses droits.

Les indemnités ne devront être allouées qu'aux distilleries exploitées avant le 25 octobre 1885 et qui renonceront en outre à la fabrication des spiritueux non monopolisés.

L'exécution de la loi organique en ce qui concerne les expropriations a été réglée par ordonnance du tribunal fédéral du 30 septembre 1887 (2).

Un délai d'un mois était accordé, à partir du jour de cette publication, pour la formation des demandes d'indemnités. Ce délai pouvait être prorogé de six mois, mais alors les réclamants étaient forcés d'accepter sans recours les décisions des commissions d'estimation.

Le gouvernement fédéral comptait que le montant total des indemnités qui pourraient être accordées

(1) Avis de l'administration des alcools du 17 mai 1888. *Feuille fédérale*, 1888, II, p. 868.

(2) *Recueil officiel*, X, p. 233 et suivantes.

dans l'espèce n'excéderait pas 5 millions et ses prévisions ont été à peu près exactes.

SECTION VIII

Suppression des péages cantonaux et locaux.

Les péages cantonaux et locaux n'ont été supprimés qu'à partir du 1^{er} septembre pour laisser aux commerçants le temps d'exporter, avec faculté de remboursement, les boissons qui avaient été soumises à ces péages. Comme ces remboursements devront être admis en déduction dans le décompte prévu par l'article XI de l'arrêté, la Confédération a décidé qu'ils ne pourraient être accordés sans son assentiment.

Pour le cas où la totalité des restitutions ainsi opérées jusqu'au 1^{er} septembre n'atteindrait pas les deux tiers de la moyenne des remboursements opérés pendant les années 1880 à 1884, elle a admis que les cantons pourraient employer à leur gré la différence, c'est-à-dire accorder des restitutions pour des exportations effectuées même après le 1^{er} septembre. Un seul canton, celui de Bâle-Ville, profita de cette faculté.

Les ohmgeld cantonaux et locaux sont pour le moment les seules contributions que l'institution du monopole ait fait disparaître concurremment avec les impôts de fabrication et de consommation frappant les boissons spiritueuses proprement dites, c'est-à-dire les boissons obtenues par la distillation. Les droits de même nature qui, dans certains cantons,

grèvent encore les boissons fermentées subsistent toujours. La Confédération se propose de statuer plus tard sur leur suppression.

La disparition des péages cantonaux a pour effet de réduire dans de notables proportions le personnel salarié par le fisc des cantons qui employait cinq cents agents environ, dont cent seulement remplissaient des fonctions exclusivement fiscales. Ces derniers seront en partie repris ou indemnisés par la Confédération.

Depuis le 1^{er} septembre, le gouvernement fédéral remplit donc le rôle de collecteur et de distributeur, pour le compte des cantons, du produit net de la finance du monopole.

La suppression des douanes cantonales permettra au Conseil fédéral de remanier désormais en toute liberté ses tarifs de péages, et tout porte à croire que la Suisse relèvera, dès qu'elle pourra le faire, ses droits d'importation sur le vin et l'alcool. Le premier sera porté vraisemblablement de 4 fr. 17 à 6 fr. par hectolitre, et le second sera probablement doublé. Ce relèvement de tarifs apportera à la Confédération un supplément de ressources de 3 millions environ, fort appréciable pour un budget dont le chiffre total ne dépasse pas actuellement 53 millions.

Comme on le verra plus loin, le bénéfice net du monopole est évalué à 8 millions, soit 2 fr. 85 par tête d'habitant. Mais les cantons étant obligés d'affecter le dixième des sommes qui leur sont réparties par la Confédération à des œuvres destinées à com-

battre l'alcoolisme, ces cantons ne recevront en définitive qu'une rétribution nette de 2 fr. 55 environ. Tous ou presque tous les cantons gagneront ou du moins ne perdront rien à cette répartition, sauf celui de Genève. Ce canton ne percevait, en effet, pas d'ohmgeld cantonal, mais ses deux villes les plus importantes, Genève et Carouge, qui comprennent à elles seules plus que la moitié de sa population, avaient des octrois dont le produit net moyen était pour la première de 385.000 fr. et pour la seconde de 27.000 fr.

Leur part dans la répartition du bénéfice du monopole, calculée sur le taux net de 2 fr. 55 par individu, ne s'élèvera qu'à 127.000 fr. pour Genève et 14.700 fr. pour Carouge. Ces chiffres sont, remarquons-le, en contradiction avec ceux du tableau des évaluations de répartition insérés dans le message du 20 novembre 1884, mais ici le calcul est basé sur le taux de 2 fr. 55 par tête d'habitant, alors que, dans le message, il est établi, ce qui est, d'ailleurs, plus rationnel, sur le taux de 2 fr. par habitant. Il ne faut donc pas s'étonner que le canton de Genève se soit montré le plus hostile à la révision de la Constitution et à l'établissement du monopole.

Nous avons examiné en détail les dispositions prises pour assurer le fonctionnement du monopole et nous allons compléter cet examen en donnant ci-dessous deux arrêtés du Conseil fédéral, l'un en date du 18 octobre 1887, concernant la présentation des

demandes d'indemnité pour la moins-value des distilleries, et l'autre du 31 décembre 1887, relatif à l'exécution ultérieure des diverses parties de la loi fédérale du 23 décembre 1886 sur la création du monopole de l'alcool.

Arrêté du 18 octobre 1887 (1).

« Article premier. — Les propriétaires de distilleries existantes qui prétendent exiger de la Confédération l'indemnité prévue à l'art. 18 de la loi fédérale sur les spiritueux sont invités par le présent arrêté à annoncer leurs réclamations.

« Art. 2. — Cet arrêté sera communiqué, par l'intermédiaire des gouvernements cantonaux, aux autorités communales et rendu public immédiatement par elles selon la forme usuelle dans chaque localité. L'autorité communale doit, aussitôt après la publication de cet arrêté, adresser au Conseil fédéral, par l'intermédiaire du gouvernement cantonal, une attestation indiquant la date et le mode de la dite publication.

« Art. 3. — Les propriétaires de distilleries sont tenus, dans les 30 jours à partir de la publication prévue à l'art. 2, de formuler par écrit leur demande en indemnité (2) auprès de l'autorité communale du lieu où est situé leur établissement.

(1) *Feuille fédérale*, 1887, p. 1 à 4.

(2) Art. 18 de la loi fédérale : « Le droit à l'indemnité n'est accordé qu'à ceux des propriétaires dont les distilleries ont été établies avant le 23 octobre 1885 et exploitées jusqu'à cette épo-

« Après l'expiration de ce délai de trente jours, l'autorité communale adressera immédiatement les demandes d'indemnité par elle recues au gouvernement cantonal, pour être transmises au Conseil fédéral.

« Art. 4. — Ces demandes doivent contenir :

« 1^o La désignation exacte des bâtiments et appareils pour la moins-value desquels l'indemnité est demandée ;

« 2^o Le montant en chiffres de l'indemnité réclamée.

« Le fait d'une demande d'indemnité équivaut, aux termes de l'art. 18, alinéa 3 de la loi fédérale sur les spiritueux, à une renonciation, de la part de son auteur, à la distillation permise par l'art. 32 *bis* de la Constitution fédérale.

« Par contre, la demande d'indemnité n'implique aucune renonciation à la soumission pour un lot de distillerie dans le sens des articles 1 et 2 de la loi, et réciproquement la soumission pour un lot n'implique point, à elle seule, la renonciation à l'indemnité.

« Art. 5. — Un délai supplémentaire de six mois est accordé aux propriétaires de distilleries qui n'auraient pas formulé leurs demandes d'indemnité dans la forme fixée, dans le délai de 30 jours prévu à l'art. 3, pour annoncer leurs réclamations; ils devront, dans ce cas, se soumettre sans recours à la décision de la

que et qui, en outre, renoncent à la fabrication permise par l'article 32 bis, 1^{er} alinéa, de la Constitution fédérale. »

commission d'estimation touchant le montant de l'indemnité.

« Le défaut de dépôt d'une demande d'indemnité pendant le délai supplémentaire de six mois sera considéré comme une renonciation à toute prétention d'indemnité, et par conséquent aucune réclamation ultérieure ne pourra être formulée contre la Confédération.

Voici le texte de l'arrêté du 31 décembre 1887 (1) :

« I. Jusqu'à nouvelle décision, tout particulier a le droit d'importer des spiritueux destinés à la dénaturation absolue, pourvu qu'il se conforme aux dispositions spéciales de l'arrêté du Conseil fédéral du 2 septembre 1887 (2) et qu'il acquitte le droit d'entrée.

« L'administration des alcools est chargée de prendre les mesures nécessaires pour pouvoir vendre elle-même, conformément à l'art. 6 de la loi sur les spiritueux, de l'alcool absolument dénaturé.

« II. La Confédération ne fera pas usage du droit qui lui est accordé par l'art. 19 de la loi sur les spiritueux, d'acquérir ou d'imposer les provisions d'alcool monopolisé qui se trouvent dans le pays. »

En somme, le régime institué en Suisse par le monopole ne ressemble en rien à celui de notre administration de la régie tant haïe par ceux qui ont

(1) *Feuille fédérale*, 1888, p. 4 et 5.

(2) Arrêté précité relatif à la dénaturation.

affaire avec elle, non seulement à cause de sa morgue, mais à cause de ses inquisitions, qui ont valu à ses agents la pittoresque, mais peu flatteuse, dénomination de « rats-de-cave ». Aussi, le peuple suisse l'a-t-il accepté avec plus de facilité que toute autre transformation.

Le monopole a encore eu l'avantage — et non le moindre — de placer dans les mains de l'Etat la concentration de la vente de l'alcool, ce qui permettait une application beaucoup plus facile et sûre des mesures légales et administratives prescrites, une surveillance plus éclairée, grâce à l'existence de chimistes à l'administration des alcools, de la pureté des produits à consommer. Une autre circonstance propice au fonctionnement du monopole, c'est que la façon dont il était compris limitait au minimum les chances de fraude et que la fixation uniforme de la qualité des produits facilitait la reconnaissance de la fraude.

Pourtant les Suisses modifièrent par une loi de 1900, mise à exécution le 16 janvier 1901, la loi de 1886. Celle-ci donnait une portée générale à l'exception de l'article 32 *bis* disant que « la distillation du vin, des fruits à noyaux ou à pépins et de leurs déchets, des racines de gentiane, des baies de genièvre et d'autres matières analogues est exceptée des prescriptions fédérales concernant la fabrication et l'impôt ». La loi nouvelle limite l'exception aux produits de « provenance indigène ». Si ce n'était pas là une innovation, c'était du moins la consécra-

tion légale de l'état de choses existant, car nous avons vu que les matières énumérées à l'article 32 *bis* tombaient sous le monopole quand elles étaient importées et cela conformément à l'interprétation adoptée par l'arrêté fédéral du 20 décembre 1887.

En ce qui concerne la production indigène, la loi de 1900 maintient la disposition de l'article 2 de la loi de 1886, mais elle lui donne plus de précision en substituant les termes vagues de « consommation de spiritueux » par ceux plus précis de « consommation du pays en trois-six et alcool ». En outre, elle statue que le contingent réservé à la production indigène précédemment fixé « au quart » ne doit pas excéder 30,000 hectolitres d'alcool par année. Ici encore, la loi nouvelle ne changeait rien, car un arrêté du 16 décembre 1893 (1) autorisait l'administration des alcools à majorer de 25 % au plus dans les années favorables la quantité normale de livraison en déduisant cette surproduction des livraisons suivantes.

La nouvelle loi donne donc une base légale à ce moyen de tenir compte des différences de rendement dans la récolte des matières premières, car le quart prescrit par le législateur de 1886 variait entre 24 et 26,000 hectolitres.

Mais la loi nouvelle innove en soumettant l'importation des spiritueux de qualité supérieure, non plus au droit fixe de 80 francs, mais à ce même

(1) Rapport de gestion de 1893, p. 10.

droit qui sera relevé ou diminué selon la contenance en alcool des produits. Elle établit enfin comme règle pour la vente de l'alcool potable qu'il n'est accepté de commandes que pour livraison immédiate et que la répartition d'une commande sur plusieurs fûts n'est admissible que si le contenu de chaque fût est de 150 litres au moins.

Ainsi, la loi nouvelle s'écarte peu de sa devancière. Elle n'a point modifié le but essentiel poursuivi antérieurement. Elle lui a même plutôt apporté un nouvel appoint : 1° dans la lutte contre l'alcoolisme par l'extension de la compétence du Conseil fédéral qui pourra faire des propositions à l'Assemblée fédérale sur l'emploi de la dime ; 2° dans le protectionnisme agricole en n'accordant qu'aux agriculteurs qui distillent plus de 40 litres, et pour leur propre récolte seulement, le privilège de vendre leurs produits par quantité de 5 litres.

TROISIÈME PARTIE

RÉSULTATS DU MONOPOLE

Nous avons examiné dans les deux parties qui précèdent les causes historiques, l'établissement et le fonctionnement du monopole. Il nous reste à étudier dans cette troisième et dernière partie ses résultats depuis son institution jusqu'à notre époque.

Or, comme le monopole poursuivait un triple but, nous diviserons notre étude en trois chapitres. Le premier traitera de ses résultats sur la consommation et accessoirement sur les finances suisses, le but principal du monopole étant, répétons-le, de réduire la consommation. Nous verrons en même temps si les prévisions du législateur ont été corroborées par les faits, ce qui constituera deux sections.

Puis nous terminerons par l'examen dans le chapitre II des résultats du monopole sur l'agriculture et dans le chapitre III par celui de ses résultats sur l'alcoolisme par l'emploi de la dîme. Les deux autres

buts, mais secondaires du monopole étaient, en effet, de favoriser certains intérêts agricoles et d'affecter le dixième des recettes provenant du monopole à combattre l'alcoolisme.

CHAPITRE PREMIER

Résultats du Monopole sur les finances et la consommation.

I. — Résultats probables du Monopole et principes sur lesquels il repose.

Nous avons vu plus haut que la consommation annuelle de la Suisse en alcool était de 150.000 hectolitres, que ce chiffre pouvait être réduit de 20 % et ramené à 120.000 hectolitres par suite du renchérissement subit de la matière monopolisée. Ces 120.000 hectol. seront tirés pour les trois quarts de l'extérieur et pour le quart restant de la production indigène.

Le gouvernement fédéral évaluait pour 1887 (1) ses prix moyens d'achats à l'étranger à 40 francs par hectolitre qui devaient être augmentés du droit d'entrée fédéral actuel (20 francs) demeurant ac-

(1) Rapport de 1887-1888 du Conseil Fédéral à l'Assemblée Fédérale, p. 121 à 125.

quis à la Confédération, soit pour 90.000 hectolitres à 60 francs. 5.400.000'

Il comptait pouvoir conclure ses contrats de livraison au prix moyen de 80 fr. par hectolitre, ce qui représentait pour 30.000 hectolitres. 2.400.000

Il estimait enfin que ses frais d'administration et d'amortissement de toute nature (personnel, matériel, indemnités) ne s'élèveraient pas annuellement à plus de 1.000.000

Les dépenses du monopole par exercice seraient, dans ces conditions, de.. 8.800.000

D'autre part, il comptait vendre ses trois-six à raison de 140 fr. l'hectolitre en moyenne, ce qui, pour le chiffre annuel de la consommation prévue (120.000 hectol. environ), fait 16.800.000

et donne un bénéfice net de 8.000.000'

Il faut, pour que ces espérances se réalisent : d'une part, que l'administration des alcools puisse toujours s'approvisionner à l'étranger à raison de 40 fr. et à l'intérieur à raison de 80 fr. par hectolitre et, d'autre part, qu'elle vende au prix moyen de 140 fr. l'hectolitre. Jusqu'à l'institution du monopole, elle a pu, grâce aux primes de sortie allemandes, s'approvisionner à des conditions exceptionnelles de bon marché (33 fr. par hectol.), mais cette situation favorable durera-t-elle ? En ce qui concerne la production indi-

gène, les difficultés d'obtenir un prix modéré étaient plus grandes, car, non contents de faire de l'agitation électorale, les distillateurs, on devait s'y attendre, se sont syndiqués, coalisés, pour hausser les prix de leurs soumissions, mais le monopole n'a pas subi leurs exigences et au lieu de payer le prix moyen de 88 fr. par hectolitre réclamé par les distillateurs, il a en définitive traité pour 81 fr. 50 (1) en moyenne. Mais le monopole n'a vendu, depuis le 1^{er} septembre, ses alcools qu'au prix moyen de 125 fr. l'hectolitre. Les deux principaux termes de l'équation paraissent, en somme, devoir se neutraliser et les prévisions du gouvernement fédéral seront sans doute confirmées si le troisième, incertain et variable, c'est-à-dire le contingent annuel de la consommation intérieure ne descend pas au-delà du chiffre prévu dans la même équation (2). Notons, d'ailleurs, que les prix de vente fédéraux, qui sont inférieurs à la moyenne indiquée dans le décompte précité (140 fr.), seront rapidement portés à la limite extrême du maximum (150 fr.) spécifiée par la loi, quand les stocks du commerce

(1) Le projet de budget de 1888, déposé le 13 décembre sur le bureau de l'Assemblée fédérale, indique que les 20.000 quintaux d'alcool demandés à la production indigène seront payés 100 fr. par quintal, rectification comprise, ce qui donne un prix de 83 fr. 35 par 100 litres d'alcool à 95°.

(2) D'après le projet précité, on ne compte vendre en 1888 que 60.000 quintaux métriques d'alcool, soit à raison du poids spécifique (816,1) de l'alcool à 95°, 73.500 hectol. au lieu de 120.000, chiffre prévu dans l'évaluation ci-dessus.

libre seront épuisés (1). Mais il suffira toujours que l'un des termes de la formule varie de quelques unités pour que le compte « de profits et pertes » de l'administration des alcools traduise ces variations par des différences en plus ou en moins très considérables.

On pourra objecter cependant qu'en cas de mécomptes, soit dans la conclusion de ses achats avec l'étranger ou avec les producteurs indigènes, soit dans le chiffre de ses ventes à la consommation intérieure, le gouvernement fédéral aura toujours la ressource *de s'opposer* dans une certaine mesure à la *restriction de ses bénéfices* en élevant par une loi fédérale le prix de vente maximum qu'il ne peut actuellement dépasser.

On se trouverait alors en présence d'éventualités fort dangereuses. Sauf du côté oriental de sa frontière qui confine à l'Autriche, la Suisse est entourée de nations qui perçoivent des droits sur les spiritueux supérieurs aux siens propres et elle se trouve par ce fait naturellement protégée contre les infiltrations d'alcool étranger. C'est, du reste, pour ne pas avoir à combattre la contrebande internationale de l'alcool,

(1) Le prix moyen, prévu au même budget, est de 165 fr. par quintal, soit 137 fr. 50. Les prix en vigueur, d'après l'Ordonnance du 17 janvier 1888, sont de :

175 fr. par quintal, soit 150 fr. par hectol. pour le Weinsprit.	
170 fr. — — 146 fr. — — Primasprit.	
167 fr. — — 143 1/3 — — Feinsprit.	

que la loi organique a fixé un prix maximum de vente qu'il serait imprudent d'augmenter.

Le danger qui existait à ce moment du côté de l'Autriche, où le droit intérieur ne se montait qu'à 27 fr. 50 par hectolitre, était si redouté que les péages ont demandé un crédit supplémentaire de 40.000 fr. pour renforcer leur personnel de surveillance sur la frontière autrichienne. Et si le prix maximum de 150 fr. était dépassé, la Suisse aurait bientôt affaire avec l'Italie et l'Allemagne. Dès lors, on voit combien l'instrument est d'un maniement délicat, et, si l'on observe surtout que la circulation des alcools est libre à l'intérieur du pays, l'organisation du monopole suisse présente, en définitive, tout l'aléa des opérations commerciales. C'est bien là, à lire les détracteurs de l'État monopoleur, le caractère dominant de cette institution qui repose sur ce principe : qu'en raison des excédents considérables de la production internationale de l'alcool, la Confédération pourra toujours s'approvisionner au dehors à bon marché et assurer ainsi, sans avoir à torturer le texte de ses traités de commerce, une protection efficace à l'agriculture de ses cantons en l'appelant à participer aux bénéfices qu'elle compte pouvoir réaliser sur ses achats à l'étranger.

Grâce à sa situation privilégiée, la Suisse espérait en faire une expérience heureuse. Ses principes de droit civil lui permettent, en effet, d'établir le monopole à peu de frais : la législation fédérale d'alors ignorait la question des indemnités dues à la suite

d'expropriation. Or, le monopole créait une espèce d'expropriation. Les frontières de la Suisse (sauf pour la partie avoisinant l'Autriche), confinent, d'autre part, à des États qui perçoivent tous des droits sur l'alcool plus élevés que les siens propres, avons-nous déjà dit, et la majeure partie de sa consommation est alimentée par la production indigène. Ce sont là, évidemment, autant d'éléments favorables au succès de son entreprise; mais, pour qu'elle réussisse, il faudra que la surveillance de sa frontière orientale soit rigoureusement assurée, tant que l'Autriche n'aura pas relevé ses droits; que les autorités cantonales intéressées fort judicieusement à la prospérité du monopole, exercent avec vigilance la mission qui leur a été confiée de réprimer les distillations clandestines d'autant plus à craindre que les prix de vente de l'alcool fédéral seront plus élevés; enfin, que la production des bouilleurs de crû reste toujours, malgré le renchérissement de l'alcool, une quantité négligeable.

L'Administration des alcools ne s'étant pas encore trouvée directement aux prises avec toutes les difficultés inhérentes au fonctionnement de son nouveau régime, les adversaires du monopole estiment qu'elle devra, pour les surmonter, substituer à bref délai, à son organisation purement commerciale, des modes de procéder purement fiscaux. Cette tendance se révèle, d'ailleurs, dans les dernières instructions que nous avons analysées.

L'avenir a-t-il donné raison aux adversaires du

monopole ? Nous allons en juger en présentant d'abord le budget de l'Administration des alcools pour l'année 1888 qui fut déposé le 13 décembre 1887 sur le bureau de l'Assemblée fédérale (1) :

1° RECETTES

A. Vente de 60.000 quintaux de trois-six à 95° destinés à la consommation du pays, au prix moyen de 165 fr. par quintal.....	9.900.000 ^f
B. Finances de monopole grevant l'importation des spiritueux de qualité supérieure, des vins de plus de 45° et d'autres articles alcoolisés, 5.000 quintaux à 80 fr. par quintal.....	400.000
TOTAL.....	<u>10.300.000^f</u>

2° DÉPENSES

A. Achats d'alcools bruts ou rectifiés, rectification des premiers :	
1° 40.000 quintaux de trois-six étrangers, livrés à la frontière, droits d'entrée dus et fûts non compris à 40 fr. par quintal.....	1.600.000 ^f
2° 20.000 quintaux d'alcools indigènes, pris à la distillerie, fûts non compris, à :	
94 fr. en sus, rectification à	
6 fr. par quintal	
100 fr. par quintal soit	2.000.000
B Droits d'entrée à acquitter sur :	
40.000 quintaux d'alcools étrangers.	
8.000 quintaux de tare.	
48.000 quintaux à 19 fr.....	912.000
C. Frais de dépôt et de transports.....	230.000
A reporter.....	<u>4.742.000</u>

(1) *Feuille fédérale*, 1888, III, p. 452 et suivantes.

	<i>Report</i>	4.742.000	
D. Pertes :			
1° Sur les marchandises, 2 % du prix d'achat de 3.600.000 fr.....	72.000	}	92.000
2° Sur la vente des fûts.....	20.000		
E. Administration :			
1° Traitement de l'administration centrale.	42.000	}	110.000
2° Frais de bureau.....	8.000		
3° Contrôle des distilleries et dépôts	50.000		
4° Expertises diverses	10.000		
F. Bonification à l'administration des péages.....			50.000
G. Intérêts et amortissements :			
1° Intérêts et amortissements des installations des dépôts et distilleries, 20 % de 200.000 fr.	40.000	}	230.000
2° Intérêts des indemnités payées, 3.000.000 de francs à 4 % pendant 9 mois.....	150.000		
3° Intérêts du capital d'exploitation, 2.000.000 de francs à 4 % pendant 6 mois.....	40.000		
H. Frais d'émission des emprunts, divers et appoint.			66.000
	TOTAL.....		5.290.000
J. Répartition aux cantons....			5.010.000
	TOTAL.....		10.300.000'

3° RÉPARTITION DE L'EXCÉDENT DES RECETTES

A. Remboursement de l'avance faite par la Caisse fédérale pour indemniser les cantons et les com- munes intéressées de l'abolition des ohmgeld et octrois pour 1887.....	1.300.000
B. Répartition aux mêmes cantons et communes pour 1888.....	3.600.000
C. Répartition à tous les cantons.....	110.000
	TOTAL.....
	<u>5.010.000'</u>

Un budget de l'alcool n'ayant pu être élaboré pour 1887, le Gouvernement fédéral s'étant borné à évaluer les prix d'achats d'alcools à l'étranger, nous ne pouvons établir de comparaison avec le compte d'exploitation prévu ci-dessus par l'Administration du monopole.

C'est pourquoi, afin de combler cette lacune, nous avons essayé précédemment de démontrer quelles étaient, selon toutes probabilités, en tablant sur les discussions des partisans et des adversaires du monopole, les conditions nécessaires à l'achat de l'alcool à l'étranger pour assurer la réalisation des prévisions que le Gouvernement fédéral faisait en décembre 1886, lors de la discussion de la loi créatrice du monopole.

Mais les résultats probables que nous venons d'étudier correspondent-ils à ceux effectifs ? Tel sera l'objet de la section qui suit.

II. — Résultats effectifs du monopole.

« Nous n'avons pas cru devoir, dit le rapport de gestion de la régie des alcools pour l'exercice 1887-1888, présenter un rapport spécial de gestion sur la fraction de l'année 1887 (1), attendu que les motifs qui militent en faveur de la fonte des résultats finan-

(1) Le monopole n'embrasse qu'une période effective de 4 mois en 1887, car la loi avait été promulguée le 27 mai 1887.

ciers du monopole pour 1887 et 1888 nous paraissent parler aussi pour un exposé unique de la gestion pendant le même laps de temps ».

Par le rapport en question qui comprend la période allant du commencement de juin 1887 jusqu'à la fin de l'année 1888, nous allons voir si les résultats du fonctionnement du monopole correspondent aux espérances de l'Administration des alcools.

Voici les chiffres des recettes et des dépenses (1) :

(1) Rapport de gestion de 1887-1888, p. 114, 115, 116, 117, 118 et 119.

Compte d'exploitation relatif à l'exercice 1887-1888

1° RECETTES

A. Vente de spiritueux pour la consommation :		
Aux prix du monopole.....	9.617.768 51	
Au dessous des prix du monopole.....	85.385 75	
		9.703.154 26
B. Vente de spiritueux destinés à des buts techniques.....		9.906 40
C. Vente de fûts en bois.....		365.397 35
D. Finance de monopole sur des spiritueux de qualité supérieure et sur d'autres articles contenant de l'alcool ou destinés à des préparations alcooliques :		
Taxes perçues à la frontière.....	1.072.386 54	
Taxes perçues dans le pays	264 »	
Taxes perçues pour les contraventions.....	541 30	
Droits transitoires sur les marchandises retenues à la frontière en juillet 1887.....	58.842 20	
		1.132.034 04
E. Bénéfice sur le cours et intérêts actifs :		
Bénéfice sur le cours sur l'emprunt ferme de 5.900.000 fr. à 2 1/4 %..	132.750 »	
Bénéfice sur le cours des monnaies allemandes	7.916 94	
Intérêts actifs sur les fonds déposés à la Caisse d'État fédéral...	27.695 85	
		168.362 79
F. Bonifications diverses.....		3.432 23
G. Report de la valeur des provisions en dépôt sur l'année 1889 :		
Spiritueux indigènes	189 400 »	
— étrangers	413.740 »	
Moyen et mauvais goût.....	26.040 »	
Fûts en bois.....	83.300 »	
		712.480 »
A reporter.....		12.094.767 07

<i>Report</i>	12.094.767 07	
H. Augmentation d'inventaires :		
Inventaire de bureau de l'adminis- tration centrale	7.646 85	
A déduire 7 1/2 % d'a- mortissement	573 50	
	<u>7.073 35</u>	
Installations d'entre- pôt.....	102.075 45	
Installations de con- trôle dans les distil- leries.....	108.522 25	
Inventaire des gardes- frontière	10.042 31	
	<u>220.640 01</u>	
A déduire 15 % d'amor- tissement.....	33.096 01	
	<u>187.544 »</u>	
Fûts en fer achetés pour le compte des concessionnaires de lots de distilleries.....	34.238 47	
	<u>228.855 82</u>	
TOTAL DES RECETTES.....	<u>12.323.622 89</u>	

2^e DÉPENSES

A. Achat de trois-six étranger :		
Paielements faits d'après le livre d'achats	1.872.151 21	
Transport jusqu'à la frontière suisse pour les marchandises prises à une station étrangère..	14.298 27	
Péages fédéraux.....	1.139.552 52	
Indemnités à des importateurs pri- vés pour perte de bénéfices com- merciaux	10.006 50	
	<u>3.036.008 50</u>	
A déduire : Droits de péages con- cernant l'année 1889.....	11.811 43	
	<u>3.024.197 07</u>	
<i>A reporter</i>	3.024.197 07	

<i>Report</i>		3.024.197 07
B. Achat d'alcool indigène :		
Trois-six	687.129 04	
A déduire : Prime de rectification.	51.174 10	
	<u>635.954 94</u>	
Alcool brut.....	1.592.075 »	
Moyen et mauvais goût.....	8.521 80	
	<u>2.236.551 74</u>	
Transport.....	31.066 40	
Contrôle des distilleries.....	62.381 80	
	<u>2.329.999 94</u>	
C. Primes de rectification :		
A divers fabricants de trois-six ..	58.510 05	
Report de la lettre B.....	51.174 10	
	<u>109.684 15</u>	
Primes de pureté.....	549 70	
Primes pour la diminution sur les pertes de rectification.....	3.567 75	
Camionnage.....	5.275 79	
Transport.....	4.524 »	
Loyers de wagons-citernes.....	1.146 50	
Contrôle.....	3.058 55	
	<u>127.806 44</u>	
D. Achat de fûts en bois.....		464.323 22
E. Transport :		
De la frontière aux dépôts	13.906 »	
De dépôt à dépôt	9.469 08	
D'un dépôt à la gare de destination de l'acheteur.....	41.471 28	
	<u>64.846 36</u>	
F. Emmagasiner et administration des dépôts		98.970 36
G. Assurance contre l'incendie des approvisionnements		5.208 70
H. Administration centrale :		
Loyer du bâtiment d'administra- tion	3.950 30	
Eclairage, chauffage et nettoyage .	2.873 »	
Traitements des fonctionnaires et employés	68.691 50	
	<u>75.514 80</u>	<u>6.115.352 09</u>
<i>A reporter</i>		

<i>Reports</i>	75.514 80	6.115.352 09
Frais de voyage	3.621 80	
Frais de bureau et d'impression ..	23.602 88	
Bibliothèques	878 02	
		103.617 50
I. Administrations spéciales; expertises et commissions :		
Vérification des comptes d'homgeld	9.022 15	
Alcoolométrie.....	6.519 90	
Expertises et commissions.....	14.901 75	
		30.443 80
K. Indemnités au personnel de l'administration des péages....		54.040 45
L. Intérêts passifs :		
Intérêts des bons de caisse émis..	208.312 85	
Intérêts sur les créances des entrepôts	932 40	
		209.245 25
M. Frais d'émission des bons de caisse et de l'emprunt.....		8.189 15
N. Mise et levée de scellés sur les distilleries.....		10.770 80
O. Remboursement du bénéfice du monopole sur les produits alcooliques exportés		121.786 75
P. Remboursement de finance de monopole.....		443.325 70
Q. Bonifications diverses dans la vente du trois-six du monopole.		6.484 69
R. Acquisitions d'inventaires :		
Inventaire de l'administration centrale	7.646 85	
Installations dans les entrepôts ..	102.075 45	
Installations pour le contrôle des distilleries.....	108.522 25	
Bonification à l'administration des péages pour acquisition de l'inventaire des gardes-frontière ..	10.042 31	
Fûts en fer pour les concessionnaires de lots	34.238 47	
		262.525 33
TOTAL DES DÉPENSES.....		7.365.781 51

3° RÉSUMÉ

Recettes	12.323.622 89
Dépenses	7.365.781 51
Excédent du compte d'exploitation.....	<u>4.957.841 38</u>

Si l'on se reporte à la discussion de la loi du 23 décembre 1886, fixant à 8 millions le bénéfice du monopole et au budget de 1888 l'évaluant à 5.010.000 francs, on se rendra aisément compte de la valeur du premier résultat obtenu, puisqu'il n'a atteint que les 5/8 des prévisions. Aussi le Conseil fédéral estime-t-il que « pour un premier exercice le rendement de 4.957.841 fr. 38 peut être considéré comme un résultat relativement satisfaisant ». L'exercice de 1887-1888 a eu, en effet, à supporter tout le poids d'une période de transition et d'essai et la majeure partie des frais d'organisation. Remarquons aussi que ce compte et ce bilan ne sont point arrêtés à l'échéance précise du 31 décembre 1888, mais que, dit le rapport de gestion déjà cité, « conformément à l'usage adopté pour le compte d'état de la Confédération, nous les avons tous ouverts jusqu'au 23 février pour y porter encore toutes les recettes et les dépenses qui, en réalité, concernent l'exercice 1887-1888 ».

Il est vrai que la Suisse bénéficia pendant cet exercice de circonstances particulières. La législation allemande du 1^{er} juillet 1887 (1) amena « une baisse

(1) Rapport du Conseil Fédéral à l'Assemblée Fédérale en 1887-1888, p. 9.

subite dans le prix des trois-six d'exportation », en élevant la prime d'exportation, ce qui permit à l'administration du monopole « d'utiliser la situation du marché créée par le gouvernement allemand » et de se procurer ainsi, dès le début, des spiritueux à bas prix.

Quant aux visées hygiéniques du nouveau régime des boissons, l'ensemble des rapports des différents cantons qui est, d'ailleurs, corroboré par les observations que l'administration des alcools a faites, permet de constater une diminution sensible de la consommation des spiritueux soumis au monopole. Avant son adoption, cette consommation, qui était de 125.000 quintaux en chiffres ronds, tombe après son introduction à 78.750 quintaux. Ce chiffre, remarquons-le, embrasse une période de 16 mois; il équivaut donc à 52.875 quintaux pour l'espace d'une année. Sans doute, la contrebande sévissait toujours et même on s'apercevait qu'une nouvelle fraude naissait sous la forme du rétablissement dans son état primitif de l'alcool dénaturé qui pénétrait en Suisse pour être consommé soit tel quel, soit après transformation. Et pourtant, le fait d'un fort abaissement de la consommation de l'eau-de-vie demeure acquis. D'après l'évaluation de l'administration des alcools, la consommation des boissons spiritueuses de toute sorte, soumises ou non soumises au monopole, se serait élevée approximativement en eau-de-vie à 50° à 8 litres 5 par tête en 1885 et à 5 l. 50 en 1888. Le renchérissement de la marchandise y est pour beau-

coup; mais le régime du paiement au comptant et les entraves apportées par le monopole à un approvisionnement direct du consommateur dans les distilleries ont, croyons-nous, contribué encore davantage à ce résultat.

Si nous notons enfin que la loi a eu pour effet une amélioration sensible de la qualité d'une bonne partie des spiritueux consommés et que, malgré la part si belle faite à l'agriculture nationale par l'art. 2 de la loi, le monopole a donné un rendement financier acceptable, nous pouvons espérer encore en un avenir meilleur. Cette satisfaction repose-t-elle sur une base durable, c'est ce que nous dira l'examen non détaillé des exercices qui vont suivre et qui nous permettront de formuler une conclusion générale.

Le rapport de gestion de 1889 (1) se résume par	
un total des recettes de Fr.....	11.494.511 ^r 21
un total des dépenses de Fr.....	6.245.457 72
et un bénéfice de Fr.....	5.249.053 49

Les prévisions budgétaires pour cette année avaient été établies avec une sage modération et l'excédent sur lequel le budget avait compté était de 4.875.000 fr. C'est donc un excédent de 373.553 fr. 49 que l'on eut à enregistrer. Ce résultat fut, aux termes du rapport, d'autant plus satisfaisant qu'il a pu être réalisé en dépit d'une décroissance de la consommation. En effet, bien qu'il ne nous ait pas été possible, faute de renseignements, de fixer exactement par des chiffres

(1) Rapport de gestion de 1889, p. 94.

la consommation réelle du pays en spiritueux, le fait qu'en 1885, c'est-à-dire pendant l'année qui a précédé le monopole, l'importation de trois-six était à elle seule de 96.760 hectol. d'alcool absolu, tandis que la vente totale de trois-six par l'administration des alcools en 1889 ne s'est élevée qu'à 67.242 hectol., prouve qu'il a dû y avoir une diminution considérable dans la consommation. D'après des évaluations qui ont été faites par la régie des alcools, la consommation des spiritueux de tout genre, soumis ou non au monopole et réduits en eau-de-vie de 50°, peut être évaluée pour 1889 approximativement à 5 l. 5 par individu, ce qui ferait une diminution de 3 litres comparativement à la consommation de 1885.

Le rapport concernant l'exercice 1890 (1) constate un nouvel abaissement de la consommation et un bénéfice de 6.662.116 f. 80, supérieur de 1.312.116 f. 80 aux prévisions budgétaires. Il terminait en proposant l'adoption des comptes et la discussion du principe de l'amortissement de l'emprunt dit des alcools au moyen d'annuités de 590.000 fr. prélevés sur le compte d'exploitation et la reconnaissance de quelques modifications relatives à la production indigène et à la vente des trois-six et alcools dénaturés. Ce qui fut adopté.

Si, pendant l'année 1890, la consommation est restée presque stationnaire, elle marque en 1891 une légère tendance à se relever. La consommation, qui

(1) Rapport de gestion de 1890, p. 117.

était en 1890 de 6 l. 27 par tête, monte à 6 l. 32 en 1891 (1). Au point de vue financier, les résultats continuent à s'affirmer satisfaisants. Les prévisions budgétaires évaluaient l'excédent de recettes à 5.830.000^f. Or, comme le produit net relaté dans le rapport de 1891 était de 6.013.487 fr. 52 après prélèvement de l'annuité de 590.000 fr. pour l'amortissement de l'emprunt des alcools, en vertu de la décision de l'année précédente, l'écart n'était donc que de 183.487 fr. 52.

Avec 1892 (2) la consommation accuse encore une tendance à s'accroître : 6 l. 39. On peut pourtant la considérer, en somme, comme stationnaire. En effet, la principale raison de la législation issue de la révision constitutionnelle de 1885 avait été de supprimer la consommation toujours croissante des boissons distillées au profit de celles du vin et de la bière. Ce but peut être considéré comme déjà atteint en 1892.

La consommation de l'eau-de-vie a diminué d'environ 23 %. Celle du vin de raisins paraît être restée la même; par contre, celle des boissons moins alcooliques, la bière et le cidre, a augmenté. Les renseignements ne sont pas exacts au sujet du cidre, mais l'augmentation de la consommation de la bière est d'environ 25 %.

Au point de vue fiscal, le produit de cet exercice a également dépassé de 38.721 fr. 21 les évaluations

(1) Rapport de gestion de 1891, p. 135.

(2) Rapport de gestion de 1892, p. 212.

de l'administration et s'est élevé à 5.778.721 fr. 21, l'amortissement de 590.000 fr. effectué.

La statistique de la consommation des boissons alcoolisées s'établit, pour l'année 1893 (1), à 6 l. 37 par habitant, chiffre sensiblement égal au précédent (6 l. 39). Ces oscillations infimes prouvent que la consommation n'a pas changé pour ainsi dire depuis quatre années. Mais moins bon est le résultat financier du monopole. Son produit net, en s'élevant à 5.368.238 fr. 69, déduction faite de l'amortissement, est resté inférieur — c'est la première fois — de 691.761 fr. 31 aux prévisions budgétaires. A quoi imputer ce mécompte ? Le rapport estime qu'il provient en majeure partie du décroissement de l'alcool soumis au monopole.

L'année 1894 (2) voit la consommation indigène s'abaisser de nouveau et la statistique la fait ressortir à 5 l. 81 par tête. Cette diminution est due ici à la baisse du prix des vins. L'exercice 1894 donna aussi un déficit important par rapport aux évaluations. Le profit net qui a atteint, l'amortissement de 590.000 fr. pour l'emprunt de 1888 déduit, 4.913.725 fr. 52 demeure au-dessous des estimations du budget et la différence est de 982.274 fr. 48. On l'attribue au même fait que précédemment.

Pour 1895 (3), la dépression s'accroît encore. De

(1) Rapport de gestion de 1893, p. 57.

(2) Rapport de gestion de 1894, p. 55.

(3) Rapport de gestion de 1895, p. 41.

5 l. 81 qu'elle était en 1894, elle fléchit à 5 l. 71. Les causes de ces diminutions des deux derniers exercices sont fort probablement dues, dit le rapport de gestion, aux récoltes abondantes de vins et de fruits que la Suisse a eues depuis 1894. Le produit net de l'exercice a été de 4.810.756 fr. 13, quand les prévisions du budget de l'alcool avaient été arrêtées à 5.001.000 fr. Le déficit se chiffre donc à 190.243 fr. 87.

On constate pour l'exercice 1896 (1) que la consommation passe à 4 l. 99. Le bénéfice retiré du monopole subit un accroissement comparativement aux prévisions budgétaires. Il est représenté par la somme de 586.757 fr. 42. L'excédent des recettes montait à 5.623.757 fr. 42 après un amortissement de 756.514 fr. 79.

Pendant le cours de 1897-1898, la consommation ressort à 5 l. 19 et 5 l. 27 et les évaluations budgétaires à 6.048.000 fr. et 6.479.000 fr., tandis que les comptes d'exploitation atteignent 7.001.155 fr. 25 et 7.262.557 fr. 85 (2).

Un abaissement de la consommation se remarque de même en 1899 (3) : elle est de 5 l. 05 au lieu de 5 l. 27 antérieurement. L'excédent des recettes (6.669.037 fr. 72) sur les prévisions (6.267.000 fr.) donne 402.637 fr. 72.

En 1900 (4), la consommation tombe à 4 l. 47. La

(1) Rapport de gestion de 1896, p. 37.

(2) Rapport de gestion de 1897, p. 33, et de 1898, p. 25.

(3) Rapport de gestion de 1899, p. 28.

(4) Rapport de gestion de 1900, p. 42.

balance du montant des recettes et des dépenses s'établit à un bénéfice de 6.510.000 fr., alors que le budget l'évaluait à 6.458.992 fr. 16. Ce léger écart dans les prévisions budgétaires (52.007 fr. 84) doit être attribué aux frais d'impression relatifs à la révision de la loi sur l'alcool, aux dépenses faites pour l'entretien et la « mise au complet » des appareils de contrôle et de rectification des alcools, qui n'avaient pas été envisagés dans le budget.

Avec l'année 1901 (1), la différence entre le compte d'exploitation des alcools (5.632.281 fr. 53) et le budget atteint 477.281 fr. 53. La diminution de la consommation individuelle est la plus importante que nous ayons eue à noter : 3 l. 80 (2). Faut-il la considérer comme une conséquence de la loi nouvelle ? Il ne le semble point, car la loi de 1900 (v. p. 135), en restreignant les matières non soumises au monopole à celles de provenance indigène, n'a fait, avons-nous dit, que sanctionner ce qui avait lieu dans la pratique. Il n'en est pas moins vrai que la consommation générale a alors fortement baissé : elle est de 130.020 hect. au lieu de 153.225 en 1899. Bien plus, le déficit budgétaire n'est pas moins considérable qu'auparavant. Les Suisses finiraient-ils par moins s'adonner à l'alcool ! Nous ne le pensons pas, puisque

(1) Le rapport de gestion des alcools de 1901 a été déposé le 9 juin 1902, par conséquent l'exercice de 1901 a été presque en entier sous l'empire de la nouvelle législation.

(2) Rapport de gestion de 1901, p. 44.

l'exercice de 1902 (1) — et avec lui s'arrête notre étude — accuse une légère hausse de la consommation par rapport à l'exercice précédent : 3 l. 87, mais un fléchissement sensible (428.751 fr. 96) dans l'excédent des recettes du compte de gestion (5.923.751 fr. 96) sur les prévisions budgétaires (5.495.000 fr.).

Afin de rendre plus évident les résultats du monopole durant ces dix dernières années, nous allons les récapituler dans le tableau suivant :

(1) Rapport de gestion de 1902, p. 38.

ANNÉES	VENTE par LA RÉGIE	IMPORTATION D'EAU-DE-VIE	IMPORTATION de VERMOUTH	PRODUCTION D'EAU-DE-VIE soumise au monopole	TOTAL	A DÉDUIRE l'exportation	CONSOMMATION TOTALE	POPULATION	CONSOMMATION par TÊTE
	hectolitres	hectolitres	hectolitres	hectol.	hectolitres	hectolitres	hectolitres	habitants	litres
1892	466,796	44,039	22	2,000	179,857	7,629	172,228	2,983,630	6,39
1893	458,032	6,736	355	2,000	467,423	6,517	460,606	3,002,975	6,37
1894	436,445	8,162	404	2,115	447,096	5,492	441,604	3,022,851	5,81
1895	437,201	7,309	474	2,090	447,074	6,447	440,627	3,044,716	5,71
1896	446,821	8,177	503	1,635	457,436	4,911	452,225	3,009,233	4,99
1897	453,610	8,064	543	2,024	464,241	4,189	460,052	3,094,529	5,19
1898	457,296	8,639	485	2,251	468,671	4,489	464,482	3,419,635	5,27
1899	451,356	8,666	545	2,686	463,253	4,580	458,673	3,444,741	5,05
1900	441,590	8,280	530	1,825	453,225	4,455	448,770	3,327,336	4,47
1901	419,422	8,294	439	1,865	430,020	3,271	426,749	3,344,063	3,80
1902	422,225	8,087	417	2,141	432,850	3,283	429,567	3,356,049	3,87

Les chiffres ci-dessus font ressortir la baisse subie par la consommation totale du pays. La consommation totale du pays en boissons spiritueuses de tout genre est en moyenne annuelle de 5 l. à 5 l. 1/2 d'alcool à 50° par habitant ; mais, indépendamment du monopole, elle est couverte, dans une proportion variant, suivant les années, par la distillation libre qu'on peut estimer à 1 litre par individu.

Les cantons et les communes ont perçu, depuis l'institution du monopole jusqu'à la fin de 1902, une somme totale de 87.767.767 fr. 73 (1), représentant le produit du monopole. Cette somme leur a été répartie comme suit :

Zurich.....	8.851.056' 34
Berne.....	16.532.425 10
Lucerne.....	4.828.223 93
Uri.....	708.884 66
Schwytz.....	1.285.508 76
Unterwald-le-Haut.....	405.189 79
Unterwald-le-Bas.....	341.682 73
Glaris.....	925.755 16
Zoug.....	613.408 58
Fribourg.....	4.351.139 11
Soleure.....	3.104.021 71
Bâle-Ville.....	2.062.142 85
Bâle-Campagne.....	1.671.334 39
Schaffouse.....	966.215 43
Appenzell Rh. Extér.....	1.368.274 06
Appenzell Rh. Intér.....	326.770 43
Saint-Gall.....	5.847.798 68
Grisons.....	2.712.236 04
Argovie.....	5.252.213 75
Thurgovie.....	2.674.807 66
Tessin.....	3.569.448 10
Vaud.....	7.073.669 21
Valais.....	2.661.554 37
Neuchâtel.....	2.804.774 22
Genève (y compris les communes de Genève et Carouge).....	4.829.232 67
TOTAL.....	85.767.767 73

(1) Rapport de gestion de 1902, p. 39.

Si l'on ajoute à ce total de 85.767.767 fr. 73 le solde du compte d'exploitation pour l'année 1902 (103.823 fr. 09), le produit du monopole de l'alcool en sus des amortissements opérés et des versements au fonds de bâtisse, se chiffre fin 1902 par 85.871.591 fr. 09.

Tels sont, brièvement résumés, les effets du monopole sur la consommation et les finances suisses. Réalisent-ils l'objet de cette institution ?

Si l'on se reporte aux chiffres de la consommation, il semble que le but visé — et c'était là le principal de la loi — l'abaissement de la consommation a été obtenu. Elle atteint, durant ces dernières années, de 30 à 35 %. Il n'y a donc rien de surprenant à ce que les Suisses soient en général satisfaits de ce régime, comme nous le montrerons ci-dessous en examinant les circonstances qui ont favorisé son bon fonctionnement. Il est vrai toutefois « que l'eau-de-vie n'a pas « quitté complètement les territoires qu'elle avait « conquis. Le Jura bernois et neuchatelois, les districts de langue allemande dans le canton de « Berne, les cantons de Soleure, de Fribourg, Bâle, « Genève et quelques endroits isolés sont aujourd'hui « comme autrefois de forts consommateurs de boissons spiritueuses. Mais plus d'un fait vient établir « que c'est précisément dans cette zone que la consommation diminue le plus, que c'est là et surtout « aux champs qu'à l'eau-de-vie se substituent des « boissons pauvres en alcool (1) ». Cette constatation

(1) *Aperçu sur le monopole de l'alcool en Suisse*, p. 18.

qui émane de M. Milliet, directeur de la Régie des alcools en Suisse, et qu'il a consignée dans un opuscule paru en 1898 sur le monopole, méritait d'être signalée à cause de son caractère officiel en quelque sorte. Par contre, j'ai été surpris d'apprendre, de personnes que leur situation et leur profession m'avaient engagé à consulter, que la loi sur les alcools n'a pas eu tous les résultats appréciables voulus. C'est ainsi qu'un député du canton de Berne me disait cette année que les autorités locales n'avaient point jusqu'ici profité des facilités que leur donne la législation fédérale sur la police des auberges. On prétend, d'autre part, que les distillateurs des cantons français utilisent, après lui avoir fait subir une préparation pour lui enlever sa mauvaise odeur, l'alcool industriel dans la fabrication de l'absinthe. Ce qui prouve que cette assertion n'est pas exagérée, c'est que déjà en 1895 les rapporteurs du compte de gestion, MM. Abbey et Thélin, constatent que si la consommation d'alcool potable diminue un peu, celle de l'alcool dénaturé augmente constamment. Enfin, il n'y a pas jusqu'au mécontentement des buveurs habituels qui ne soit de bon augure pour l'avenir. En se plaignant de n'avoir à leur disposition qu'une seule espèce d'alcool et dont on a renchéri le prix, ils fournissent le meilleur argument en faveur du monopole. Ce fait, en effet, montre mieux que tout autre que le but poursuivi a été atteint, puisque le consommateur s'éloigne du cabaret parce qu'il n'y trouve plus l'alcool de son choix.

Par contre, cet abaissement de la consommation ne semble pas avoir eu, comme nous le verrons plus loin, les résultats hygiéniques qu'on en attendait. C'est qu'en effet, si la Régie livre des alcools rectifiés, elle les livre non aux consommateurs eux-mêmes, mais aux fabricants et débitants de liqueurs qui, pour satisfaire le goût des consommateurs et s'attirer de la clientèle, peuvent les transformer.

Mais au point de vue financier, il en va tout autrement. A aucun moment on n'approche du chiffre primitivement espéré comme excédent de recettes que les premières évaluations fixaient — malgré que ce fût le premier exercice — à huit millions de francs. La moyenne des excédents de recettes de 1887 à 1902 c'est-à-dire sur une période de 15 ans, ne s'établit qu'à 6.035.387 fr. 55. Et cependant le terrain était particulièrement favorable pour effectuer une semblable réforme. La Suisse était un pays essentiellement *consommateur* et non pas producteur, ce qui réduisait singulièrement les difficultés et les inconvénients qui auraient pu résulter de l'établissement du monopole.

C'est même cette circonstance qui fit le demi-succès du monopole suisse des alcools. En effet, si le monopole a eu pour conséquence de faire baisser la consommation, c'est que l'un des principaux facteurs de l'extension de l'alcoolisme était, en Suisse, le système de vente pratiqué tout spécialement par les petites distilleries qui ont aujourd'hui disparu. En accaparant la production d'alcool des distilleries peu

nombreuses qui ont subsisté, et en livrant lui-même à la consommation ces produits augmentés du montant des taxes du monopole, moyennant paiement au comptant, le monopole a mis un terme à la vente directe des boissons spiritueuses.

CHAPITRE II

Résultats du Monopole au point de vue agricole.

Les Suisses, en instituant le monopole, ne voulaient pas seulement accomplir une réforme sociale, ils entendaient, d'après M. Numa Droz, ex-président de la Confédération helvétique, introduire le protectionnisme en agriculture.

Le monopole ne s'appliquait-il pas, en effet, aux matières féculentes dont la distillation se faisait pour le compte de la Confédération? Cette corrélation étroite entre le monopole et certains produits agricoles, semble attester l'importance de l'industrie des alcools sur l'agriculture. Sans doute, comme nous l'avons vu, le message du 20 novembre 1884 ne l'admettait pas si forte, mais il considérait que la nouvelle législation contre les spiritueux ne lui porterait pas préjudice, au contraire. Cette assertion des auteurs du message, exacte au fond, en raison des limites du monopole, est-elle justifiée par le long fonctionnement de cette institution?

La distillerie est, à deux égards, en relations étroites avec l'agriculture. Celle-ci fournit à la distillerie les matières premières dont elle a besoin; par contre, elle reçoit, en retour, de cette dernière les résidus de

la distillerie (vinasses), ce qui lui permet d'élever son rendement. Examinons le premier point. Les seules matières premières agricoles qui puissent ici entrer en considération, se sont les pommes de terre et les céréales, qui sont les seules, parmi les autres matières indigènes, à être soumises au monopole. Celui-ci ouvrirait donc un débouché pour leurs excédents. On oublierait alors qu'à l'unique exception du lait et des produits lactés, la production agricole de la Suisse suffit si peu à ses besoins, que son prix dépasse toujours celui qui est en cours chez les peuples voisins. D'ailleurs, les statistiques du Département fédéral de l'agriculture fixent à 295.587 quintaux métriques, l'importation des pommes de terre en 1892 où la récolte fut d'une abondance qu'on n'a pas revue depuis. Quant aux céréales, leur culture est insignifiante. Dans ces conditions, la Confédération n'a nullement besoin des distilleries pour écouler avantageusement les produits de son sol. En admettant même une surproduction, leur utilité n'aurait pas sa raison d'être. En effet, la statistique de l'agriculture de 1901, qui envisageait cette question, constate que, pendant une période de 9 ans (1892-1900), la direction de l'hôpital de l'Isle, à Berne, a payé le quintal métrique de pommes de terre, en moyenne, de 5 à 6 fr., lorsque, durant ce même laps de temps, le prix des pommes de terre à distiller variait entre 4 et 5 fr. Là, ne se borne pas l'utilisation de l'excédent de pommes de terre : il peut être employé comme supplément de fourrages, vu que les années de séche-

resse, qui sont de bonnes années de pommes de terre, sont de mauvaises années de fourrages et amènent la dépréciation des prix du bétail et de la viande.

Mais ce n'est pas à ce seul point de vue qu'il faut étudier les résultats du monopole sur l'agriculture. « On fait encore valoir, dit M. Numa Droz (1), la valeur nutritive, pour le bétail, des résidus de distillerie ». Ici encore, il y a exagération, croyons-nous. Le message précité du 20 novembre 1884 ne calcule-t-il pas que, pour obtenir en vinasses le fourrage nécessaire à l'entretien de 6.000 vaches, soit de la centième partie des vaches de la Suisse, il faudrait fabriquer 90.000 hectolitres d'alcool de plus. « La rinçure de distillerie ne peut, dit le message, rendre des services, de par la nature des choses, qu'à une partie minime de l'agriculture ». Si on se reporte à l'étude faite par M. Numa Droz sur cette question, on avouera qu'aujourd'hui encore, comme en 1885 et en 1892, l'intérêt général de la consommation des résidus de distilleries est bien mince. En effet, pour un chiffre de 1.212.538 bœufs ou vaches et 324.917 porcs, on remarque que, dans la période du 15 septembre 1892 au 21 avril 1893, 273.172 quintaux métriques de résidus de distillation de pommes de terre, 13.522 de céréales, 9.933 de maïs et 28.889 de matières mélangées, ont servi à nourrir... 5.461 têtes de bétail bovin et 951 porcs (1) ».

(1) *Essais Économiques*, par Numa Droz, p. 574 à 577.

(1) Numa Droz, *Rev. Pol. et Parl.*, 1895, p. 423.

Malgré ces critiques un peu vives, adressées au protectionnisme agricole institué par le monopole, celui-ci a eu, estimons-nous, dans la pratique, un bienfaisant effet sur l'agriculture. Il laisse libre la distillation des vins, fruits à noyaux ou à pépins et de leurs déchets, des racines de gentiane, des baies de genièvre et d'autres matières analogues, parce que leur distillation a des limites naturelles et économiques relativement étroites. La qualité de ses produits a porté le prix de l'eau-de-vie de fruits au niveau que la législation voulait atteindre pour l'eau-de-vie de fécule. Ce qui prouverait l'extension prise par la culture des fruits, c'est l'existence d'alambics ambulants qui parcourent les campagnes et qui permettent même aux cultivateurs, sans installation spéciale, de transformer leurs fruits ou déchets en eaux-de-vie. En limitant, d'autre part, la production indigène de l'eau-de-vie au quart ou plutôt à 30.000 hectolitres de la quantité nécessaire aux besoins de la consommation, la loi de 1886 sanctionnait les conditions de fait que l'agriculture avait créées sous le régime précédent. Car, cette quantité correspond à peu près à celle qui se fabriquait en Suisse au moyen de produits indigènes avant l'introduction du monopole.

Enfin, on constate que le prix de l'alcool payé aux producteurs concessionnaires est calculé de façon que le distillateur qui opère dans des conditions normales, en retire, comme profit net, la valeur des vinasses. Ce prix, comparé à celui des marchés étrangers, paraît élevé. Il est vrai que les États étran-

gers accordent des primes d'exportation pour faciliter l'écoulement de leurs produits.

Le reproche, basé sur la comparaison des prix suisses avec ceux de l'étranger, que l'État accordait aux distillateurs des faveurs se chiffrant par des millions, n'est donc point fondé. Ce n'est, d'ailleurs, pas l'intérêt spécifique du distillateur considéré comme industriel, mais celui de l'agriculteur, que le législateur a en vue. « Les distillateurs ne sont, a dit M. Milliet, le directeur de la Régie fédérale (1), pour ainsi dire, que les agents de l'État qui, moyennant la valeur des vinasses, exercent en son lieu et place une action tutélaire sur l'agriculture, action qui consiste essentiellement à assurer à tous les cultivateurs, grâce à la transformation en alcool de l'excédent de leur récolte en pommes de terre, un prix suffisamment rémunérateur de leurs produits ». C'est là le résultat le plus important de la loi sur l'alcool au point de vue agricole. Elle n'a pas eu pour effet une augmentation directe des prix de la pomme de terre, mais elle a largement contribué à les maintenir à un niveau convenable. Par contre, elle eut pour conséquence d'abaisser le nombre des petites, moyennes et grandes distilleries de 1.500 à 70 établissements qui, d'une manière générale, répondaient au but poursuivi, tant au point de vue agricole qu'industriel.

L'influence de la loi de 1886 sur la distillation des

(1) *Rapport sommaire sur les relations entre le monopole de l'alcool et l'agriculture en Suisse*, p. 11.

fruits ne fut pas moins sensible. Le nouveau régime a assuré un développement marqué à sa production, dont le surcroît a permis à la Suisse de s'affranchir d'autant de l'importation étrangère. L'esprit de la nouvelle législation ne fut-il pas de favoriser la consommation du vin, du cidre et de la bière aux dépens des boissons distillées contrairement à l'état de choses préexistant. C'est dans ce but que l'on supprima aussi, pour les boissons fermentées, les droits d'entrée cantonaux, ce qui donna libre carrière dans toute la Suisse au commerce de ces produits. Cette mesure profita essentiellement à ceux qui sont à même d'acheter leurs boissons par fûts; mais pour que les petites bourses en tirent également avantage, la Constitution statua en outre que le commerce des boissons fermentées en quantités de plus de deux litres ne pouvait être frappé d'aucun impôt spécial, ni être soumis à d'autres restrictions que celles ordonnées par l'hygiène.

CHAPITRE III

Emploi de la dîme contre l'alcoolisme.

Le monopole suisse de l'alcool ne revêt pas exclusivement le caractère d'une loi fiscale. Lors de son adoption, on avait moins en vue l'augmentation des revenus de l'État que la modification de droits fiscaux existants par l'importation de l'eau-de-vie et le dégrèvement du vin et de la bière.

La Constitution Fédérale et la loi sur le monopole témoignent de cette intention. L'excédent des recettes du monopole appartient aux cantons, à charge par eux de consacrer à la lutte contre l'alcoolisme le dixième des sommes que chacun perçoit. Cette dîme, qui est attribuée aux cantons proportionnellement au chiffre de leur population et non à celui de leur consommation d'alcool, se trouve répartie entre eux sans distinguer entre ceux qui avaient un ohmgeld et ceux qui n'en avaient pas. On évitait ainsi même l'apparence de donner une prime à la consommation des spiritueux.

Grâce à cette dîme (alkoholzehnte), les cantons doivent attaquer le fléau dans ses effets, ses causes, à la fois dans ses effets et ses causes. Ils combattent :

1° les effets de l'alcoolisme en créant des asiles de buveurs, d'aliénés, d'épileptiques, de sourds-muets, d'aveugles, des établissements pour jeunes criminels; — 2° ses causes, en fondant des cuisines scolaires, des colonies de vacances, en donnant des secours en nature aux ouvriers pauvres, de passage; en développant l'éducation populaire et l'instruction personnelle; — 3° enfin à la fois ses effets et ses causes en instituant l'assistance des enfants pauvres, faibles d'esprit ou abandonnés, des jeunes malfaiteurs.

Le tableau qui suit met en évidence l'emploi de la dîme de 1889 à 1902 inclus :

Emploi de la dîme de 1889 à 1902 (par rubriques principales)

CANTONS	A Lutte visant surtout les effets de l'alcoolisme Sous- rubriques I à V	B Lutte visant surtout les causes de l'alcoolisme Sous- rubriques VII à XIII	C Lutte visant à la fois les effets et les causes Sous- rubrique VI	%		
				A	B	C
	fr.	fr.	fr.			
Zurich.....	380.788	408.093	113.413	42,2	43,2	12,6
Berne.....	411.336	309.123	363.539	32,0	39,6	28,4
Lucerne.....	40.330	187.979	103.282	12,2	56,7	31,1
Uri.....	13.328	9.168	21.000	33,7	20,1	46,2
Schwytz.....	112.171	730	13.630	87,2	0,6	12,2
Unterwald-le-H.	22.080	3.097	6.779	63,0	13,0	20,0
Unterwald-le-B.	7.282	10.280	2.199	36,9	32,0	11,1
Glaris.....	72.394	1.800	36.326	63,3	1,6	32,9
Zoug.....	69.707	6.330	7.031	83,9	7,6	8,3
Fribourg.....	106.840	96.162	93.896	36,0	32,4	31,6
Soleure.....	43.826	3.923	135.164	21,4	2,9	73,7
Bâle-Ville.....	16.853	66.099	112.238	8,6	33,9	57,3
Bâle-Campagne	19.766	141.333	92.773	7,8	33,7	36,3
Schaffouse....	683.337	61.388	11.408	90,4	8,1	1,5
Appenzell Rh.-Ext. .	93.230	28.000	13.632	68,6	20,2	11,2
Appenzell Rh.-Int. .	20.792	6.939	4.946	63,6	21,2	13,2
Saint-Gall....	193.308	143.034	244.938	33,3	24,3	42,0
Grisons.....	122.647	16.289	77.143	56,8	7,3	33,7
Argovie.....	18.310	64.897	380.937	3,9	14,0	82,1
Thurgovie....	32.761	83.343	111.607	21,1	34,2	44,7
Tessin.....	274.744	2.112	17.362	93,3	0,7	6,0
Vaud.....	30.183	300	361.313	3,1	0,1	94,8
Valais.....	120.010	84.173	49.250	47,4	33,2	19,4
Neuchâtel....	236.407	24.070		91,4	8,6	—
Genève.....	3.687	37.148	150.181	2,7	26,8	70,3
TOTAL.....	3.194.341	2.022.054	2.750.431	40,1	23,4	34,3

Emploi de la dime en 1902 (par rubriques principales)

CANTONS	A Lutte visant surtout les effets de l'alcoolisme Sous- rubriques I à V	B Lutte visant surtout les causes de l'alcoolisme Sous- rubriques VII à XIII	C Lutte visant à la fois les effets et les causes Sous- rubrique VI	%		
				A	B	C
	fr.	fr.	fr.			
Zurich.	23.408	44.268	7.446	31,2	58,9	9,9
Berne.	27.892	70.972	17.370	24,0	61,1	14,9
Lucerne.	2.540	12.120	12.603	9,3	44,5	46,2
Uri.	821	1.132	1.500	23,8	32,8	43,4
Schwytz.	7.906	—	1.798	81,5	—	18,5
Unterwald-le-H.	2.292	850	543	62,2	23,1	14,7
Unterwald-le-B.	530	1.630	50	24,0	73,7	2,3
Glaris.	2.748	406	2.500	48,6	7,1	44,3
Zoug.	5.012	1.030	575	75,7	15,6	8,7
Fribourg.	1.200	10.237	11.000	5,3	45,6	49,1
Soleure.	—	1.523	16.470	—	8,5	91,5
Bâle-Ville.	1.200	9.623	8.932	6,1	48,7	45,2
Bâle-Campagne	1.806	10.814	9.094	8,3	49,8	41,9
Schaffouse.	103.266	7.640	1.450	91,9	6,8	1,3
Appenzell Rh.-Ext. .	3.800	3.050	2.841	39,2	31,5	29,3
Appenzell Rh.-Int. .	1.105	580	672	46,9	24,6	28,5
Saint-Gall.	10.536	16.388	19.300	22,8	33,4	41,8
Grisons.	6.356	1.350	7.123	42,9	9,1	48,0
Argovie.	1.490	4.923	30.501	4,0	13,3	82,7
Thurgovie.	4.339	10.658	10.705	16,9	41,4	41,7
Tessin.	20.700	550	3.100	85,0	2,3	12,7
Vaud.	5.556	—	49.818	10,0	—	90,0
Valais.	11.834	2.952	5.317	58,9	14,7	26,4
Neuchâtel.	18.656	3.499	—	84,2	15,8	—
Genève.	2.919	4.697	15.732	12,5	20,1	67,4
TOTAL.	267.932	220.886	236.440	36,9	30,5	32,6

Ces tableaux constituent, par l'emploi qu'ils nous présentent de la dîme, fait par les cantons, la meilleure réponse à ceux qui reprochent au monopole d'être une institution immorale et criminelle : l'État battant monnaie au moyen de l'eau-de-vie.

S'ils étaient conséquents, les partisans de cet argument devraient — mais ils n'y songent pas et avec raison — réclamer l'abolition de toute imposition de l'eau-de-vie. Toute imposition de celle-ci n'est-elle pas un enrichissement analogue de l'État, qu'il soit dissimulé sous la forme du monopole ou sous toute autre forme. La lutte contre l'alcoolisme est déjà difficile, le succès mince. Qu'advierait-il si l'abolition de tous les droits fiscaux sur ce produit en facilitait encore prodigieusement l'achat ? D'ailleurs, la dîme n'était-elle pas la juste compensation du préjudice porté aux cantons par la suppression sans indemnité des péages cantonaux qu'avait ordonnée, à partir de 1890, la Constitution de 1874. Cette suppression était d'autant plus nécessaire que leur maintien offrait un danger pour la santé publique du fait que la plupart des cantons à ohmgeld (1), en conservant les différences iniques entre les droits sur les boissons distillées et les boissons fermentées, encourageaient, non à dessein certes, mais sûrement, le buveur d'eau-de-vie.

La dîme, avons-nous vu, est consacrée, aux termes de l'art. 32 bis de la Constitution Fédérale, à com-

(1) A l'origine, l'ohmgeld était un droit de consommation, puis il devint, dans certains cantons, un droit de péage.

battre l'alcoolisme dans ses causes et dans ses effets. Or, à examiner l'emploi des sommes dépensées, il ressort que c'est à la lutte contre les effets de l'alcoolisme que sont réservés de préférence les fonds de la dîme : 3.194.341 fr. sur 7.966.826 fr. On ne peut guère expliquer cette exagération que par ce fait que les Suisses ont trop pris à la lettre les paroles de Darwin : « Presque toutes les maladies ayant pour origine la séduction exercée par les liqueurs fermentées et distillées, sont des maladies sujettes à une transmission héréditaire qui peut s'étendre jusqu'à la troisième ou à la quatrième génération, à moins que la tendance à l'hérédité ne s'éteigne par suite d'une abstinence totale, inflexible, persistante des boissons enivrantes ». Mais cette exagération n'en est pas moins irrationnelle. C'est comme si on accordait des secours aux inondés pour couvrir leurs pertes ou tout au moins une partie de leurs pertes, sans leur fournir les moyens de prévenir de nouvelles inondations en combattant leurs *causes*, telles que la destruction des forêts, par le reboisement. Ce serait donc toujours à recommencer avec chaque inondation, car en attendant que leurs causes aient disparu, leurs *effets* se feraient à nouveau sentir. Il faudrait par conséquent endiguer les ravages de l'alcoolisme en employant l'« alkoholzehnte » à la lutte contre les causes du mal. Ces causes, dit M. Rochat (1) provien-

(1) Essai sur l'emploi du 10 % des recettes des cantons destiné à combattre l'alcoolisme. Rochat, p. 25.

nent de l'ignorance des véritables effets physiologiques et pathologiques des boissons alcooliques, auxquelles le peuple attribue des vertus souvent illusoires. « L'alcool est toujours pour beaucoup de gens l'eau-de-vie dans toute la force pittoresque de l'expression » (1). Ces causes sont encore dues à l'absence de ressources et au vice de beaucoup d'individus. Or, c'est à ces causes qu'on attribue la somme la moins forte : 2.022.054 fr.

Quoi qu'il en soit, peu a été fait pour combattre directement l'alcoolisme dans ses effets et encore moins pour le combattre dans ses causes. Les rapports que les cantons font chaque année, aux termes de l'art. 13 de la loi de 1886, au Conseil Fédéral sur l'emploi de la dîme, indiquent tous une tendance à la détourner de son but primordial. Les gouvernements cantonaux de Schaffouse et de Vaud versent le total de la dîme au fonds cantonal en faveur de l'enfance abandonnée ou malheureuse. Fribourg utilise dans une trop forte mesure les fonds de la dîme pour l'instruction populaire. On constate, d'autre part, une distraction dans l'emploi de la dîme : Berne, Unterwald-le-Bas, Thurgovie et Valais augmentent leurs réserves générales à un point tel qu'on ne peut dire qu'il y ait emploi légal de la dîme. Cet usage est au-

(1) M. Truchy, p. viii de la préface de *l'Alcoolisme en France et le rôle des pouvoirs publics dans la lutte contre le cabaret*, par André Korn.

jourd'hui si général comme le prouvent les chiffres suivants :

En 1898,	la dîme s'élève à	645.333	et les fonds mis en réserve à	180.633
1899,	—	645.333	—	191.113
1900,	—	645.333	—	117.219
1901,	—	551.954	—	155.753
1902,	—	581.879	—	143.379

que le Gouvernement fédéral dut en 1900, lors de la révision de la loi de 1886, augmenter les compétences fédérales à ce sujet, en permettant à l'État de formuler des propositions spéciales pour assurer l'emploi de la dîme, conformément à la loi. Il arrivait, en effet, que des cantons ne justifiaient point, comme Lucerne et Saint-Gall, le but qu'ils poursuivaient en créant ces réserves, ou subventionnaient — comme Uri, Schwytz, Glaris, Zoug, Grisons, Tessin, Neuchâtel, Soleure, Unterwald-le-Haut — des institutions dont l'entretien est déjà à la charge de l'État. Dans le douzième message adressé par le Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale le 22 juin 1903, sur l'utilisation de la dîme, on voit que la révision de la loi de 1886 s'imposait. Ce message consigne une requête des sociétés antialcooliques vaudoises priant le Conseil fédéral d'inviter le Gouvernement vaudois à affecter la dîme moins exclusivement à l'œuvre des enfants abandonnés. A son tour, le Conseil se réserve, selon le message, de soumettre toute proposition relative à l'emploi des fonds de la dîme avant de connaître l'opinion de l'Assemblée fédérale.

Cependant, l'emploi de la dîme n'a pas été sans

produire quelques bons résultats au point de vue de l'alcoolisme.

Mentionnons que dans le canton de Zurich ont été institués des asiles de buveurs (Trinkerheilstatte), et que dans le canton de Saint-Gall a été créé l'établissement d'Ellikon, près de Winterthur. M. le baron d'Anethan, dans un article de la *Réforme Sociale*, nous en parle en ces termes : « Cet établissement, « unique en son genre, reçoit les buveurs d'habitude, « originaires du canton de Saint-Gall, les Zurichois, à « la suite d'une convention spéciale entre le gouver- « nement du canton de Zurich et l'établissement en « question, puis ceux des autres cantons en propor- « tion du montant de leur subvention. Or, l'admi- « nistration de l'établissement a remarqué que, « parmi les individus en traitement, la guérison des « buveurs âgés de plus de 50 ans est bien rare. Sur « 40 individus sortis de l'établissement, 23 sont res- « tés complètement abstinents, 11 ont une bonne « conduite, mais ne sont pas tout à fait abstinents « et 6 sont récidivistes. La récidive a généralement « pour cause un séjour trop court dans l'établisse- « ment, les railleries sur l'abstinence et les tentations « en famille, si, par exemple, on boit à table du vin « ou de la bière en présence du convalescent (1) ».

En présence des mesures prises contre l'alcoolisme, devons-nous conclure à sa disparition ? Malheureusement non, car la Société de Tempérance « La Croix

(1) *Réforme Sociale* du 16 juillet 1894, p. 210.

Bleue », tout en reconnaissant l'accomplissement d'un progrès, nous apprend que le Bureau fédéral de statistique compte encore, dans les quinze principales villes de la Suisse, plus de 10 % des décès d'hommes de plus de 20 ans qui ont l'alcoolisme pour cause directe ou concomitante. Les rapports, d'autre part, des différents cantons, sont presque unanimes à constater la moins grande fréquence des internements pour cause directe d'alcoolisme. Ce serait déjà un résultat tangible et, encore n'existerait-il pas, il faudrait admettre que, durant la période qui s'est écoulée depuis la mise en vigueur de la loi sur les alcools, bien des œuvres utiles et, pour la plupart durables, ont été, malgré les critiques contre l'emploi de la dîme, accomplies, qui, sans la loi, n'auraient pas vu le jour. A ce seul titre, il est inéluctable que l'emploi du 10 % des recettes provenant du monopole, a protégé dans une large mesure et la santé et l'hygiène publiques, en préservant les ivrognes des dangers dans lesquels le vice invétéré, la passion de l'alcool les plonge la plupart du temps.

Le monopole suisse peut, dans son ensemble, être considéré, semble-t-il, comme satisfaisant, à s'en tenir aux résultats officiels que nous avons exposés. S'il en est ainsi, c'est que le but poursuivi était avant tout social et non fiscal. Sans doute, on ne constate rien de particulièrement saillant dans ses effets. « La loi du 23 décembre n'a pas inventé des idées, mais elle a rendu viables dans tout le pays celles déjà

« émises antérieurement. L'intérêt général l'a emporté
« sur les intérêts particuliers qui, jusqu'alors, avaient
« su arrêter toute réforme énergique. Ni l'article
« conditionnel, révisé en 1885, ni les lois organiques
« sur la matière, ne méritent des éloges enthousiastes,
« mais ils ne méritent pas davantage le blâme de ceux qui
« veulent toujours tout mieux savoir que les autres (1) ».

Et, dans un rapport sommaire qu'il publia en 1898, M. Milliet s'exprime ainsi : « Notre législation sur
« l'alcool est tout entière un compromis entre des
« groupes d'intérêts divers ; la partie de cette législation
« qui a plus spécialement rapport à l'agriculture a elle-même
« ce caractère. Ce compromis entre les facteurs relatifs à
« l'agriculture, n'est certainement point un idéal. En matière
« de législation, et surtout dans un pays démocratique, il n'est
« pas de solutions absolues auxquelles s'opposent d'ores et
« déjà les égards dus aux choses existantes. Aucun homme
« sérieux ne tentera d'opérer une réforme, dans l'idée qu'elle
« sera éternelle. Tout réformateur doit s'estimer heureux de
« ce que l'humanité ait assez de respect des faits acquis, pour
« maintenir et protéger une réforme une fois accomplie, au
« moins jusqu'à ce qu'elle soit caduque. La reconnaissance,
« autant que la prudence, exigent que le novateur ne se hâte
« pas trop de transformer une ins-

(1) *Aperçu sur le monopole de l'alcool en Suisse*, par M. Milliet.

« titution actuelle, en tant que le principe en est « bon ».

Et, en effet, la révision faite en 1900 n'a pas, comme nous l'avons vu, modifié sensiblement les lignes fondamentales de la loi de 1886. Aussi, avec M. Milliet, conclurons-nous qu'en Suisse « le monopole de l'alcool n'a pas été établi pour l'amour d'une doctrine. *Ce monopole est une simple forme administrative qui a été reconnue, parmi beaucoup d'autres, comme la plus propre à tenir compte d'une quantité d'intérêts opposés* ».

CONCLUSION

Les résultats du monopole semblent, avons-nous vu, satisfaisants dans leur ensemble. Cependant si, au lieu de jeter un regard superficiel sur les statistiques officielles, on entre plus avant dans la portée des résultats obtenus, on constate que ceux-ci, même abstraction faite du déficit budgétaire, sont peu brillants en ce qui concerne le but principal poursuivi par la loi de 1886 : la réduction de la consommation individuelle.

Sans doute, la consommation suisse a passé de 8 litres 05 (1885) à 3 litres 87 (1902), mais le résultat est plus apparent que réel. M. Korn, dans une étude sur les monopoles (1) que nous lui empruntons, a ramené à ses justes proportions cet abaissement de la consommation. Une correction, dit-il, doit être apportée tout d'abord au chiffre de la consommation individuelle en 1885, antérieurement au monopole.

(1) Communication faite à la Société des Sciences de Strasbourg.

M. Numa Droz, ancien président de la Confédération Helvétique, nous indique, en effet, dans un de ses articles sur le monopole suisse parus dans la *Revue Politique et Parlementaire* en 1895-96, « qu'avant le
« monopole, beaucoup d'alcools importés en Suisse,
« à raison du faible taux de ses tarifs douaniers, en
« repartaient par contrebande à l'étranger et n'en
« continuaient pas moins à figurer sur les statisti-
« ques officielles de la consommation helvétique. Le
« monopole d'importation des alcools étrangers,
« exercé par la Confédération, a mis fin à cette pra-
« tique, ce qui expliquerait en partie la diminution
« apparente de la consommation alcoolique. Mais
« c'est là une correction purement fractionnaire et
« de peu d'importance : la vérité, c'est qu'il y a dé-
« placement et non pas abaissement de la consom-
« mation. Il résulte tout d'abord des renseignements
« parvenus à la Société suisse pour la protection de la
« santé publique et relatés dans l'esquisse due à l'ac-
« tivité de la Commission pour l'étude de l'alcoolisme
« 1898-1900, qu'une grande partie de l'alcool déna-
« turé, destiné aux usages industriels et vendu par
« la régie suisse au prix de fabrique, est entrée dans
« la consommation de bouche : on a découvert un
« moyen facile d'en expulser le goût désagréable du
« dénaturant, et d'années en années de plus grandes
« quantités en sont consacrées à la boisson au plus
« grand préjudice et du Trésor et de l'hygiène. Voilà
« donc un premier facteur dont doivent être majorés

« les chiffres des statistiques officielles. En voici un
« autre beaucoup plus important : les statistiques
« officielles n'enregistrent que la consommation des
« alcools d'industrie, seuls monopolisés et imposés,
« elles ignorent les eaux-de-vie naturelles qui, fran-
« ches de tout droit, font à l'alcool de la régie une re-
« doutable concurrence. C'est d'ailleurs à cette immu-
« nité des alcools naturels que l'Administration du
« monopole fédéral attribue les déficits budgétaires
« précédemment signalés. L'élévation des prix de
« vente des alcools d'industrie a été, pour les bouil-
« leurs de crû une véritable prime à la surproduc-
« tion : leur nombre va sans cesse croissant et leurs
« produits, libres de tout impôt, prennent de plus
« en plus la place des alcools du monopole en creu-
« sant dans le budget un vide très réel qui ne se tra-
« duit malheureusement dans la consommation effec-
« tive que par une dépression fallacieuse et menson-
« gère ».

« C'est là une situation d'autant plus regrettable
« que non seulement elle prive l'État fédéral et les
« cantons suisses des ressources sur lesquelles ils
« comptaient, sans que la consommation subisse un
« abaissement effectif quelque peu sérieux ; mais
« encore, elle a contraint la Régie des alcools de se
« départir sur le terrain purement qualitatif même
« de la rigueur des principes dont s'inspire la loi du
« 23 décembre 1886 constitutive du monopole. On
« est, en effet, extrêmement étonné de voir la Régie

« suisse, après avoir procédé à la parfaite rectifica-
« tion de ses trois-six, y introduire à nouveau des
« impuretés. On a prétendu à tort que l'Administra-
« tion fédérale y versait de l'essence de pommes de
« terre (fusel) jusqu'à concurrence de 1.5 pour 1000;
« en fait, on procède par voie de mélange de trois-
« six rectifié avec de l'alcool brut, de manière à
« atteindre cette proportion d'impuretés. La Régie,
« dit M. l'inspecteur des finances de La Motte, envoyé
« en mission par le Gouvernement français pour
« étudier le fonctionnement du monopole, reconnaît
« elle-même qu'elle a dû faire cette concession au
« goût de certains consommateurs suisses pour le
« bouquet de la pomme de terre auquel ils sont
« habitués depuis longtemps; elle a craint sans doute
« de détourner le consommateur des produits du
« monopole au plus grand bénéfice des spiritueux
« dont la production est restée libre ».

Il ne convient pas, à vrai dire, d'attacher une grande importance à ces impuretés que renferme l'alcool du monopole; mais il y a lieu cependant de constater que, si la concurrence des eaux-de-vie naturelles, exemptes de toute taxe, n'avait pas été à redouter, la Confédération aurait pu maintenir ferme le drapeau de la cause anti-alcoolique et ne servir à ses nationaux que de l'alcool absolument pur qui, par son insipidité et le dégoût qu'il inspire au consommateur suisse, eût amené un abaissement réel de la consommation.

Quoi qu'il en soit, le régime de faveur accordé aux alcools naturels, jette sur les résultats du monopole suisse une équivoque qui leur donne un caractère aléatoire et incertain. Mais l'expérience tentée par le législateur de 1886, en instituant le monopole, n'en est pas moins instructive et intéressante. Si la réalité de la diminution de la consommation suisse est peu sûre, avouons que le Gouvernement suisse mérite pourtant des éloges pour avoir continué à poursuivre, malgré ses gros mécomptes financiers, l'œuvre qu'il s'était proposée. Le monopole suisse eut donc bien une visée anti-alcoolique et non fiscale.

Or, quelle est la fiscalité, parmi les nations qui voudraient établir un semblable monopole, qui se contenterait d'en obtenir des déficits ? Nous n'en voyons pas, comme il est d'ailleurs facile de s'en rendre compte par l'exemple de la Russie. Etabli en 1894 dans certaines régions seulement, le monopole russe de l'alcool fut ensuite étendu à 35 gouvernements et en 1902 à tout l'empire. *A priori*, il paraît aussi avoir des résultats assez brillants. « Tout d'abord, dans la « région soumise au monopole, la totalité de l'alcool « consommé est d'une pureté absolue, alors qu'anté-
« rieurement c'est tout au plus si un quart de ces « alcools subissait la rectification. En second lieu, « on peut constater, en apparence tout au moins, une « diminution très sensible de la consommation, en « rapprochant des évaluations officielles de la con-
« sommation probable, basée sur les consommations

« antérieures au monopole, le montant des quantités
« vendues depuis son établissement par la Régie (1) ». D'autre part, le monopole procure au Trésor une plus-value budgétaire importante s'élevant à 21.254.770 francs.

Mais ici encore les résultats, quand on les étudie de plus près, sont moins concluants qu'on ne croit à première vue, et pourtant, à la différence du monopole suisse, le monopole russe est intégral : il comprend la production, la vente et le débit des alcools. Il est vrai que, tandis que la loi suisse a pour principal objectif de restreindre la consommation, la loi russe ne s'en préoccupe point. Son monopole a été uniquement créé pour combattre l'ivrognerie et cela, chose singulière, sans chercher à diminuer la consommation de l'alcool, car son but était avant tout fiscal. « C'est ainsi que, dans les régions monopolisées, le « prix de l'alcool vendu en détail était inférieur au « prix des régions du commerce libre. » Cependant, s'il y a plus-value, cela tient à cette circonstance que, lors de l'établissement du monopole, tous ceux qui ont exercé le commerce de l'alcool ont été purement et simplement expulsés de leur commerce sans autre forme de procès, ni indemnité, — nous sommes en Russie, ne l'oublions pas — ce qui a eu pour conséquence de ne pas grever le monopole des charges d'un

(1) Communication faite par M. Korn à la Société des Sciences de Strasbourg.

emprunt nécessaire à cette indemnisation comme cela aurait eu lieu dans tout autre pays. Enfin la dépression plus apparente que réelle constatée dans la vente de l'eau-de-vie est bien moins la résultante de l'influence du monopole que de l'interdiction de la consommation sur place dans les débits qui favorisaient largement la consommation. A ce sujet, M. Korn nous dit que si, durant la première année du fonctionnement du monopole, la consommation tombe sensiblement, c'est « parce que la population, encore en possession
« des alcools achetés avant la réforme chez les com-
« merçants liquidant leurs affaires n'a pas besoin
« d'acheter de l'alcool à la régie qui se trouve en dé-
« ficit sur ses prévisions, sans qu'il y ait pour cela
« diminution effective de la consommation ; mais passé
« cette période de dépression momentanée et fallaeuse, la vente de l'alcool par le monopole augmente,
« c'est-à-dire que la consommation, tant apparente
« que réelle, reprend son cours normal : elle devient
« plus régulière, l'ivrognerie diminue sans doute ; or,
« cela tient, non pas au monopole considéré en lui-
« même, mais à l'organisation toute particulière du
« commerce de débits, qui supprime, grâce à l'inter-
« diction de la consommation sur place, ces longues
« séances de causerie si favorables à la consommation
« exagérée ; l'ivrognerie, dis-je, diminue sans doute,
« mais la consommation globale ne fléchit pas ou ne
« fléchit que peu, si même elle n'augmente comme
« dans les quatre gouvernements de l'Est, les premiers

« monopolisés, où elle dépasse d'environ 8 % les pré-
« visions budgétaires. Cette circonstance ne présente
« d'ailleurs rien que de très naturel, puisque le prix
« de vente au détail des alcools du monopole est égal,
« sinon légèrement inférieur au prix de vente du
« commerce libre antérieurement à la monopolisa-
« tion ». Bien plus, pour la rectification des alcools
il se produit en Russie le même phénomène qu'en
Suisse. Remarquons toutefois, et cela constitue son
excuse, que le gouvernement fédéral en introduisant
des impuretés dans les alcools rectifiés n'a eu en vue
que la santé publique, les impuretés qu'il employait
étant moins nocives que celles dont se servaient les
consommateurs. Rien de semblable de la part du
gouvernement impérial, comme le fait observer M. de
Meaux, inspecteur des finances, envoyé en mission
dans l'empire russe pour étudier le fonctionnement
du monopole : « Qu'importe, dit-il, si le paysan russe
« se plaît à mélanger à l'alcool des feuilles de tabac,
« ou encore des infusions de jusquiame ou autres
« substances éminemment dangereuses ».

L'examen des deux monopoles d'alcool (1) qui

(1) Il est, à l'heure actuelle, question d'introduire en Allemagne le monopole de l'alcool et d'en créer une source de revenus pour le trésor de l'Empire. Cette innovation est surtout réclamée par le Syndicat des grands distillateurs qui a su accaparer toute la production d'alcool. C'est là une réforme qui aboutira presque certainement, car le groupe qui la demande est composé de hobereaux prussiens très influents.

existent actuellement nous permet de voir que les résultats de ni l'un ni l'autre ne sont brillants, bien que leur but diffère. Si nous devions cependant faire un choix entre les deux, notre préférence irait encore au monopole suisse à cause de sa haute portée sociale et de l'enseignement instructif qu'il comporte en lui-même.

En présence de ces expériences aux effets douteux et des prescriptions législatives qui ont été édictées en vain dans certaines nations contre l'abus des spiritueux dont nous avons parlé plus haut, on peut conclure, quant au côté social de la question, que l'intervention de l'État, dans la lutte contre l'alcoolisme, doit par la nature même des choses se restreindre, en général, à des mesures dont les effets se manifestent extérieurement d'une façon tangible. « Ces mesures externes peuvent, suivant M. Milliet (1), « avoir pour conséquence indirecte des améliorations « fondamentales internes; mais, à peu d'exceptions « près, les améliorations internes ne rentrent pas « dans le domaine de l'action de l'État. » En réalité, l'État ne peut exercer efficacement une influence directe que sur les classes de population qui dépendent immédiatement de lui ou qui sont soumises à sa surveillance immédiate, par exemple sur l'armée, les employés de l'administration, les prisonniers, les indigents ou malades dont il a le soin. Il a la faculté

(1) *Exposé sur le monopole de l'alcool*, p. 2.

de renchérir les boissons spiritueuses, mais il est impuissant vis-à-vis des consommateurs qui peuvent payer des prix élevés. La loi peut réduire le nombre des débits de boissons, mais elle ne peut empêcher le chiffre de la consommation de se maintenir, malgré cette réduction, à la même hauteur. Elle peut limiter la durée d'ouverture des établissements publics, mais après l'heure de fermeture, les libations interrompues pourront se continuer, en dépit de la loi, dans une habitation privée. Elle peut punir celui qui étale son ivresse en public, mais elle ne peut rien contre celui qui sait la maîtriser ou qui cache ses excès.

En résumé, dans cette lutte, l'État a un rôle fort circonscrit. Il peut la favoriser dans les mesures les plus larges en préparant le terrain, mais c'est à la bonne volonté des peuples et à l'influence de l'initiative privée que seront toujours dus — le système de Gothenbourg en témoigne — les meilleurs résultats, car, dit M. Milliet, « l'intempérance est un mal si invétéré et si répandu que, pour la réprimer efficacement, il est indispensable d'employer un système combiné de toutes les mesures législatives et privées que l'on connaît ».

Mais si le monopole de l'alcool par l'État n'a pas rempli en Suisse et en Russie les espérances qu'on attendait de son établissement — aucun argument, avons-nous vu, n'est intervenu jusqu'à présent en sa faveur — doit-on pour autant rejeter toute autre tentative faite en l'espèce ? Les monopoles qui existent

dans d'autres domaines que l'alcool ont-ils donné des résultats plus satisfaisants ou tout au moins assez bons pour pouvoir envisager sans crainte l'introduction chez nous du monopole de l'alcool, dont nous sommes menacés dans l'avenir? « Nous avons en « France, dit M. Leroy-Beaulieu (1), trois monopoles : « un qui fonctionne bien, un autre médiocrement, « un autre très mal : le monopole du tabac, celui « des poudres et salpêtres et celui des allumettes. « Les splendeurs du monopole du tabac... ont tourné « la tête de beaucoup de gens. Ils ne réfléchissent « pas que si le tabac n'est pas cultivé en France, la « vigne et le pommier le sont sur les deux tiers de « notre territoire. Ils ne pensent pas que, tandis que « le tabac a pour origine une plante unique dont il « porte le nom, l'alcool est le produit des substances « les plus différentes. Ils négligent de se rendre « compte que, au lieu que nous importons de l'étran- « ger, la Havane ou l'Orient, les qualités de tabacs « les plus renommés, c'est nous précisément qui « produisons et exportons les qualités les plus fines « et les plus précieuses d'alcool, que cette exporta- « tion a constitué longtemps l'une des branches im- « portantes des richesses de la France et que, au- « jourd'hui avec le retour de notre grande production « de vins, il va falloir de nouveau brûler chaque « année, comme naguère, 7 à 8 millions d'hectoli-

(1) *Economiste Français* du 23 juin 1894, I, p. 794.

« tres de vin pour que le marché ne soit pas encombré
« de cette denrée. Chose singulière ! On dit — nous
« hésitons à le croire — qu'il y a des viticulteurs
« partisans du monopole de l'alcool ; ils seraient, en
« tous cas, bien imprévoyants, car si l'État se met à
« rectifier les alcools de vin, c'est-à-dire à leur enlever
« leur parfum et leurs qualités, ce sera la mort de
« cette industrie et un désastre pour toute la viticul-
« ture. »

Malgré ces considérations, à notre avis très judicieuses, de M. Leroy-Beaulieu, nous avons pourtant en France des projets de monopolisation de l'alcool qui doivent, d'après leurs auteurs, donner des résultats mirifiques. N'est-ce pas précisément la proposition Alglave (1) qui établissait que le monopole de l'alcool produirait un milliard, dont il faudrait déduire le prix d'achat de l'alcool, les frais de manipulation et de transport pour avoir le bénéfice et que ce bénéfice atteindrait encore 800 millions par an ? Et ce résultat aurait été atteint, bien que le monopole rende la liberté totale aux commerces du vin, de la bière et du cidre qui n'auraient plus rien payé.

Il était cependant difficile de reconnaître les bases sur lesquelles s'appuyait le plan du monopole pour arriver à un tel résultat. La consommation moyenne de l'alcool en France était à ce moment d'environ 1.680.000 hectolitres. Mais étant donné que l'on invo-

(1) Article paru dans un numéro spécial du *Temps* (août 1896).

quait le précédent du monopole suisse pour faire valoir la nouvelle conception et que ce monopole percevait des droits particulièrement moins élevés que ceux qu'on voulait infliger à l'alcool français, il fallait admettre que, comme dans ce pays, six ans après l'établissement du monopole, la consommation aurait baissé de 25 % et serait donc de 1.260.000 hect. au lieu de 1.680.000. Ici encore, M. Leroy-Beaulieu jette une vive lumière sur la question par les calculs qu'il établit :

« Chacun de ces 1.260.000 hect. coûte bien, dit-il, une cinquantaine de francs en moyenne, soit 63.000.000 de francs; pour faire un gain de un milliard sur ces 1.260.000 hect., il faudrait donc que le monopole vendît l'alcool 8 fr. 45 le litre, encore ne tenons-nous pas compte des déchets et remises de toutes sortes, des indemnités aux fabricants expropriés. Quel est l'hal-luciné qui s' imagine que le monopole de l'État pourrait vendre en moyenne le litre d'alcool 8 fr. 45 ? Il ne suffit pas de se dire réformateur, il faut encore avoir quelque grain de bon sens dans la cervelle. Mettons qu'au lieu d'un milliard, l'État se contente de gagner 800 millions de francs, il faudra, en comptant 50 fr. de frais par hectolitre, qu'il vende les 1.260.000 hect. d'alcool consommé, déduction faite des 25 % de réduction de consommation, comme en Suisse, au prix de 6 fr. 85; encore ne tenons-nous compte ni des déchets et remises, ni de l'intérêt et de l'amortissement du capital d'indemnité aux fabricants ?

« Ces indemnités seraient évidemment très considérables. Négligeons-les pour le moment. Qui croit que l'État réussirait, sans susciter une fraude formidable, à vendre 6 fr. 85 le litre ?

« Une autre question qu'on n'étudie pas est celle-ci : que vaut l'alcool rectifié ? Or, il est admis qu'il ne convient pas au public. M. Barbe, ancien ministre de l'agriculture, avait acheté d'excellents brevets pour la rectification de l'alcool. Il fonda, avec d'autres hommes, dont certains ont fait ou font partie du Parlement, une société qui porta le nom de « Société des alcools purs ». Quoique M. Barbe fût un lanceur et un directeur d'affaires, celle-ci échoua misérablement : la rectification de l'alcool se faisait très bien, mais le public ne voulait pas de ces alcools rectifiés.

« Il est à craindre qu'il n'arrive à l'alcool rectifié du monopole ce qui est arrivé à l'alcool rectifié de M. Barbe.

« Va-t-on aussi rectifier les alcools de vin, c'est-à-dire les rendre neutres et uniformes, sans bouquet ? L'alcool de vin est l'une des plus grandes productions françaises et doit l'être encore beaucoup plus dans l'avenir que dans le présent. Allons-nous enlever à nos alcools de vin leur valeur par ce traitement brutal ?... Si vous vous avisez de rectifier ces alcools de vin, vous fermez ce débouché et les viticulteurs n'ont plus qu'à arracher le quart ou tout au moins le cinquième de leurs vignes (1) ».

(1) *Economiste Français* du 23 juin 1894, I, p. 725.

C'est ainsi que M. Leroy-Beaulieu envisageait, et avec raison, le système du monopole de l'alcool en général et la proposition Alglave en particulier. Ce ne fut, d'ailleurs, pas la seule proposition de monopole de l'alcool en France. En 1899, dans sa séance extraordinaire du 14 novembre, la Chambre fut saisie d'un nouveau projet de monopole de l'alcool (1), émané de M. Guillemet, député de la Vendée, et tendant à établir en France le monopole de la rectification de l'alcool et à employer son produit à la création d'une caisse nationale de retraites en faveur des vieux travailleurs de l'industrie, du commerce et de l'agriculture, mais cette proposition ne fut pas adoptée et la loi du 29 décembre 1900 portant modification du régime des boissons, fut votée; les résultats n'en sont pas brillants, savons-nous. Depuis, nous avons eu encore la proposition Jaurès. Chose curieuse ! Ces dernières propositions, qui tendent à instituer des retraites au profit des vieux ouvriers, tendaient à tuer précisément l'industrie.

En somme, les arguments invoqués contre le monopole de l'alcool ne sont pas faits pour encourager son établissement dans notre pays, d'autant plus que le but poursuivi est purement fiscal et que les produits de nos trois monopoles ne sont point parfaits. Il n'est nul besoin de s'étendre sur les imperfections

(1) Documents parlementaires de la Chambre des Députés, 1899, n° 1163.

du monopole des allumettes, car il n'est pas une personne qui n'ait à pester contre l'exécrable qualité des allumettes vendues à un prix fort élevé. De même les malversations de l'administration des tabacs, pour être moins connues, n'en sont pas moins réelles, et il est encore assez facile de reconnaître que l'État, s'il ne « roule » pas le consommateur sur le poids, l'abuse cyniquement sur la qualité. La preuve de cette assertion en a été donnée tout récemment aux États-Unis. On sait que la Régie a, malgré les prix du tabac Maryland, prétendu fournir des tabacs de première qualité, quand la statistique américaine établit d'une manière éclatante que l'État français a acheté en 1900 des tabacs de seconde catégorie !

Dans ces conditions, on ne voit pas quel intérêt présentent les monopoles, surtout si l'on se rappelle que la Suisse, bien que ne poursuivant pas un but fiscal, avait été contrainte d'introduire dans ses alcools des impuretés pour en faciliter la vente. Même à ne viser, à l'instar de la Confédération Helvétique, qu'un objectif social, on n'obtient dans cet ordre d'idées qu'un résultat à la vérité assez discutable et en tous cas peu important.

Or, si nous remarquons que la Suisse est un pays essentiellement consommateur et non pas producteur, que l'application du monopole y était donc plus facilement réalisable que partout ailleurs, si nous considérons enfin que la situation est toute différente dans les autres principaux pays, notamment en France et

que là où des droits particulièrement élevés avaient été fixés sur l'alcool, les gouvernements se sont vus dans l'obligation de les réduire afin de ne pas creuser des vides profonds dans leurs recettes, que le monopole est opposé avec les véritables doctrines économiques et qu'il n'a, au surplus, jamais donné des résultats brillants même dans les circonstances les meilleures et que ses produits ont rarement été supérieurs à ceux de l'industrie privée surtout au cours de ces dernières années, nous arrivons à cette conclusion que, sous aucun rapport, étant donné les conditions économiques actuelles, on ne peut désirer l'établissement du monopole, puisque l'expérience semble le condamner plutôt que l'appuyer et semble aussi vouloir justifier le mot de Bastiat que « tous les monopoles sont détestables ».

VU :

M. VIGNES.

VU :

*Le Doyen de la Faculté de Droit
de l'Université de Dijon,*

E. BAILLY.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :

Dijon, le 6 novembre 1903.

Le Recteur de l'Académie,

E. BOIRAC.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	5
--------------------	---

PREMIÈRE PARTIE

Causes historiques du monopole

CHAPITRE PREMIER. — Lutttes contre l'alcoolisme en Suisse.....	10
I. Vœux, pétitions, propositions émises pour lutter contre l'alcoolisme	10
II. Étude du message du 20 novembre 1884.....	13
A. Accroissement de la consommation.....	15
B. Conséquence de l'accroissement de la consommation; l'alcoolisme et ses effets.....	21
C. Causes de l'accroissement de la consommation.	29
CHAPITRE II. — Régime des boissons antérieur à l'institution du monopole	37
I. Droits fédéraux et cantonaux sur les boissons.....	37
II. Législation fédérale et cantonale sur les boissons..	40
CHAPITRE III. — Aperçu de la situation des principaux pays, relativement à la question de l'alcool, au moment où la Suisse allait établir le monopole.....	63

DEUXIÈME PARTIE

Etablissement et fonctionnement du monopole

CHAPITRE I. — Institution du monopole.....	81
I. Élaboration de la loi du 23 décembre 1886.....	81
II. Loi du 23 décembre 1886.....	84

CHAPITRE II. — Fonctionnement du monopole.....	101
I. Étendue du monopole	101
II. Mise en œuvre du monopole.....	105
SECTION I. — Fabrication et rectification	106
SECTION II. — Importation.....	112
SECTION III. — Stocks, rachats et ventes.....	116
SECTION IV. — Exportation	120
SECTION V. — Dénaturation.....	122
SECTION VI. — Ventes en détail.....	125
SECTION VII. — Expropriation.....	126
SECTION VIII. — Suppression des péages canton- naux et locaux.....	129

TROISIÈME PARTIE

Résultats du monopole

CHAPITRE I. — Résultats du monopole sur les finances et la consommation	141
I. Résultats probables du monopole et principes sur lesquels il repose.....	141
II. Résultats effectifs du monopole	149
CHAPITRE II. — Résultats du monopole au point de vue agricole.....	171
CHAPITRE III. — Emploi de la dime contre l'alcoolisme..	177
CONCLUSION	189

